

Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit: Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., Evers, J., & Ruhstrat, E.-U. (2005). *Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit: Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“*. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.; Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-322488>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V.**

Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Tel.: 04 21 / 334 70 80, Fax: 04 21 / 339 88 35

post@giss-ev.de

www.giss-ev.de



**Forschungsverbund Wohnungslosigkeit
und Hilfen in Wohnungsnotfällen**

gefördert durch das Bundesministerium
für Bildung und Forschung

www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de

Volker Busch-Geertsema / Jürgen Evers / Ekke-Ulf Ruhstrat

Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit

Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes
„Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“

Bremen, Februar 2005

GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**

Projektbearbeitung: Volker Busch-Geertsema, Jürgen Evers, Dr. Ekke-Ulf Ruhstrat

EDV und Statistik: Dr. Christian Erzberger

Textgestaltung, Layout und Büroorganisation: Gertraude Klaiber

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 19W 1095C gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Copyright 2005 © Volker Busch-Geertsema, Jürgen Evers, Dr. Ekke-Ulf Ruhstrat

Alle Rechte vorbehalten

Zitate aus dem Bericht sind nur mit genauer Quellenangabe gestattet

Inhaltsverzeichnis

VORBEMERKUNG	5
 I. QUANTITATIVE ERHEBUNG BEI PRÄVENTIONSSTELLEN IN 43 ORTEN.....	 8
1. Gegenstand, Methoden, Sample.....	9
2. Aktuelle Bedrohung von Wohnungslosigkeit.....	12
2.1 Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte nach Haushaltstypen	12
2.2 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit.....	17
2.3 Informationen über drohende Wohnungslosigkeit	21
2.3.1 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (<i>gesamt</i>)	21
2.3.2 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (<i>nach Haushaltstypen</i>)	23
2.3.3 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (<i>nach Regionstypen</i>).....	25
2.4 Haushaltseinkommen der von Wohnungslosigkeit Bedrohten	26
2.5 Bedarf an weitergehenden Hilfen	29
3. Wiederholungsfälle.....	35
3.1 Umfang von Wiederholungsfällen in den letzten fünf Jahren	35
3.2 Häufigkeit von wiederholt drohender Wohnungslosigkeit	39
3.3 Zeitpunkt zuvor drohender Wohnungslosigkeit.....	42
3.4 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit bei vorausgegangenen Krisen	44
3.5 Bedarf an über die drohende Wohnungslosigkeit hinausgehenden Hilfen in der vorausgegangenen Krise.....	47
3.6 Art und Umfang der Intervention örtlicher Präventionsstellen bei zuletzt drohender Wohnungslosigkeit.....	51
3.7 Art der Hilfestellung bei drohender Wohnungslosigkeit in vorausgegangenen Krisen.....	54
3.8 Gründe für das Zustandekommen der aktuellen Wohnungsnotfallkrise bei Wiederholungsfällen	59
4. Zusammenfassung	61
 II. QUALITATIVE FALLSTUDIEN	 65
1. Gegenstand, Methoden, Auswahl der Untersuchungsorte.....	66
2. Die quantitative Entwicklung der Präventionsproblematik in den Fallstudienstädten	68
3. Die Organisation der Prävention in den Fallstudienstädten	72
4. Wiederholungsfälle – Hintergründe, Interventionen, Optimierungsmöglichkeiten	75
5. Gesamteinschätzung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit präventiver Hilfen	79

6.	Auswirkungen der Hartz-Reformen (insbesondere SGB II und SGB XII) auf die Prävention von Wohnungslosigkeit.....	80
6.1.	Exkurs: Die relevanten Neuregelungen im SGB II und SGB XII.....	80
6.2	Einschätzungen der Präventionsstellen zu den Auswirkungen von „Hartz IV“	87
6.3	Organisatorische Regelungen im Kontext der Reformen	90
7.	Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Fallstudien	92
III.	INTERVIEWS MIT BETROFFENEN HAUSHALTEN.....	98
1.	Gegenstand, Methoden und Auswahl der befragten Haushalte	99
2.	Beschreibung der Untersuchungsgruppe: Sozialstrukturelle Merkmale, Erfahrungen mit drohender und eingetretener Wohnungslosigkeit sowie Einkommens- und Erwerbssituation	101
3.	Hintergründe für die drohende Wohnungslosigkeit	102
3.1	Mietschulden in Verbindung mit baulichen Mängeln.....	103
3.2	Mietschulden in Verbindung mit Verlust/Trennung von Partner oder Partnerin	103
3.3	Mietschulden in Verbindung mit Kommunikationsproblemen mit der Administration...	104
3.4	Mietschulden in Verbindung mit dem Aufenthalt in Institutionen	105
3.5	Mietschulden in Verbindung mit prekären Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen und dem Verlust der Erwerbstätigkeit.....	106
3.6	Die Rolle von Überschuldung und „fehlender Zahlungsmoral“	107
3.7	Belastende Lebensereignisse	107
4.	Eigenaktivitäten der betroffenen Haushalte, Unterstützung durch informelle soziale Beziehungen	108
5.	Unterstützungsbedarfe der Haushalte.....	109
6.	Kontakte zu den Präventionsstellen und Beurteilung der erhaltenen Hilfen durch die betroffenen Haushalte.....	110
7.	Erfolg und Nachhaltigkeit, Scheitern und Verbesserungsmöglichkeiten des Hilfesystems aus Sicht der Betroffenen	112
8.	Zusammenfassung der Ergebnisse der Betroffeneninterviews.....	113
IV.	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN.....	115
1.	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	116
2.	Empfehlungen	124
V.	ANHANG	128
1.	Literatur	129
2.	Tabellen zur quantitativen Erhebung.....	132

VORBEMERKUNG

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Untersuchung zur Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit präsentiert. Mit dieser Studie wird der dritte und letzte Arbeitsschritt der Teiluntersuchung über *„Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“* abgeschlossen, die die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen als Partnerin des Forschungsverbundes *„Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“* durchgeführt hat.

Die hier präsentierten Ergebnisse beruhen im Wesentlichen auf drei Untersuchungsschritten: Zunächst wurde über einen begrenzten Zeitraum eine umfangreiche standardisierte Erhebung der Klientel von Präventionsstellen in 43 bundesdeutschen Kommunen durchgeführt, dann wurden in vier qualitativen lokalen Fallstudien die quantitativen Ergebnisse vertieft und weitere Fragestellungen zur Nachhaltigkeit beantwortet und schließlich wurde eine größere Zahl von Face-to-face-Interviews mit Haushalten durchgeführt, die von Wohnungsverlust bedroht waren und bei denen erfolgreiche oder erfolglose Interventionen der Präventionsstellen stattgefunden hatten, um die Wohnungsnotfallsituation und die Bestrebungen zu ihrer Überwindung aus Sicht der betroffenen Haushalte zu erfassen.

Die Ergebnisse unseres ersten Arbeitsschrittes im Rahmen der „Hilfesystemforschung“ des Forschungsverbundes, bei dem neue Organisationsformen der Hilfe in Wohnungsnotfällen und Auswirkungen des Strukturwandels in der sozialen Arbeit auf diese Hilfe analysiert wurden, liegen bereits seit Oktober 2003 als Bericht vor¹ und wurden in mehreren Aufsätzen der Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt.² Der zweite Arbeitsschritt betraf die *Persönliche Hilfe in Wohnungen im Rahmen der Hilfen in Wohnungsnotfällen*. Die Ergebnisse wurden ebenfalls in Bericht- und Aufsatzform veröffentlicht.³

Der Forschungsverbund wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Forschungsprogramms *„Bauen und Wohnen“* gefördert. Die GISS kooperiert in dem Verbund mit dem Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt (Teiluntersuchung *„Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen“*) und der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V., Frankfurt (Teiluntersuchung *„Wohnungsnotfälle und Wohnungslose: Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik“*) sowie mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsenhilfe als assoziierter Partnerin.⁴

¹ Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003a

² Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003b und c, Busch-Geertsema/Ruhstrat 2004

³ Busch-Geertsema/Evers 2004a und b, Busch-Geertsema/Evers 2005

⁴ Zur Gesamtkonzeption und zu den Fragestellungen des Forschungsverbundes vgl. auch Institut Wohnen und Umwelt / Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung / Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung 2002. Zur zugrunde liegenden Definition von „Wohnungsnotfällen“ vgl. auch Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat 2004. Weitere Informationen sind auch auf der Homepage des Forschungsverbundes (<http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de>) zu finden.

Die engagierte Unterstützung der Präventionsstellen und die rege Beteiligung zahlreicher Expertinnen und Experten an den verschiedenen Erhebungen sowie die Auskunftsbereitschaft der interviewten Haushalte haben diese Studie erst möglich gemacht. Ihnen sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Maßnahmen und Organisationsstrukturen zur Prävention von Wohnungslosigkeit sind in den letzten Jahren in vielen bundesdeutschen Orten ausgebaut und weiterentwickelt worden. Das Modell der Zentralen Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit (MASSKS et al. 1999) räumt der Prävention in der Wohnungsnotfallhilfe klare Priorität ein und wurde zwischenzeitlich in einer Reihe von Kommunen umgesetzt.

1996 wurde der § 15a BSHG (der „Präventionsparagraf“) reformiert und aus der ehemaligen Kann-Regelung für Mietschuldenübernahmen zur Vermeidung drohender Wohnungslosigkeit wurde eine Soll-Vorschrift. Gleichzeitig wurde die Verpflichtung der Amtsgerichte zur Mitteilung von Räumungsklagen wegen Mietschulden an die zuständigen Präventionsstellen in demselben Paragraphen des BSHG verankert.⁵

Als der Forschungsverbund *„Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“* konstituiert wurde, war die Frage der Nachhaltigkeit und der längerfristigen Wirkung von Aktivitäten zur Prävention von Wohnungsverlusten in Deutschland wissenschaftlich noch kaum analysiert worden.⁶ Soweit Forschungsergebnisse zur Prävention vorlagen, bezogen sich diese auf Ursachen drohender Wohnungsverluste und/oder auf die unmittelbare öffentliche oder freiverbandliche Krisenintervention zum Zeitpunkt des akut drohenden Wohnraumverlustes. Daher sollten die Wirkungen und die Nachhaltigkeit präventiver Interventionen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit in diesem Arbeitsschritt genauer untersucht werden. Ziel war unter anderem die Analyse des Ausmaßes und der Problemlagen von „Wiederholungsfällen“ und die Untersuchung der Wirkungsweisen unterschiedlicher Ansätze zur Absicherung der Nachhaltigkeit präventiver Maßnahmen.

Im Rahmen der Erhebung sollten also Daten über die längerfristige Wirksamkeit von präventiven Hilfen in Wohnungsnotfällen, zum Anteil bzw. zur Gesamtzahl von „Wiederholungsfällen“ und zur Beurteilung der im Falle von nicht erfolgreichen Hilfeverläufen zugrunde liegenden Problemlagen und Hilfebedarfe erhoben werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der drei Untersuchungsschritte präsentiert.

Teil I befasst sich mit den Resultaten der teilstandardisierten quantitativen Erhebung bei Präventionsstellen in 43 Orten. Dabei konnten Daten über 3.630 von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte erfasst werden, die über einen Zeitraum von sechs Wochen in Kontakt mit einer der Präventionsstellen standen. Eine differenzierte Auswertung gibt im zweiten Kapitel dieses Teils Auskunft über die ge-

⁵ Zu den Wirkungen dieser Reformen gibt es eine Reihe von Veröffentlichungen; vgl. Brühl 1997, Gerull 2001, Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003, S. 75 ff. Eine umfangreiche Studie zu den Auswirkungen der Reform im Auftrag des für die Sozialhilfe zuständigen Bundesministeriums wurde 2002 vorgelegt (Jülich/Möller/Westerholt 2002; Möller 2003).

⁶ Erst im Jahr 2003 wurde eine Dissertation über Aktenanalysen zur Klientel einer Fachstelle („Soziale Wohnhilfe“) des früheren Berliner Bezirks Mitte veröffentlicht, die unter anderem auch wertvolle Hinweise zur Wiederholungsproblematik und Nachhaltigkeit präventiver Hilfen bei drohender Wohnungslosigkeit wegen Mietschulden enthalten (Gerull 2003). Im Folgenden wird darauf gelegentlich Bezug genommen.

schlechterdifferenzierte Haushaltsstruktur der Präventionsfälle, über die Anlässe der drohenden Wohnungslosigkeit, über Art und Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Präventionsfälle bei den zuständigen amtlichen Stellen, über das Haushaltseinkommen der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte und ihren Bedarf an weitergehenden Hilfen. Diese Daten sind durchgängig nach Haushalts- und Regionstypen differenziert. Im dritten Kapitel befassen wir uns mit den Wiederholungsfällen. Es geht dabei unter anderem um den Umfang, die Häufigkeit, den Zeitpunkt und den Anlass von Episoden drohender Wohnungslosigkeit, die der aktuellen Krise vorausgegangen sind. Hilfebedarfe und Interventionen der Präventionsstellen in der vorausgegangenen Krise werden in diesem Kapitel ebenso behandelt wie die Einschätzung des Personals der Präventionsstellen, wieso es dennoch bei den einzelnen Haushalten zum Untersuchungszeitpunkt wieder zu drohender Wohnungslosigkeit gekommen ist. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse des ersten Teiles nochmals zusammengefasst.

Teil II befasst sich mit den Ergebnissen der qualitativen Fallstudien bei Präventionsstellen in vier Städten.

Teil III präsentiert die Ergebnisse der Interviews mit ehemals von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten, bei denen Interventionen der Präventionsstellen entweder erfolgreich oder nicht erfolgreich stattgefunden haben.

Im Teil IV werden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie zur Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit vorgestellt.

Teil V enthält den Anhang mit Literatur und zahlreichen Tabellen, die den in Teil I dargestellten Grafiken und Textaussagen zugrunde liegen.

Zum Schluss noch eine Anmerkung zur zeitlichen Einordnung der Studie. Die quantitative Erhebung bei den Präventionsstellen wurde überwiegend im November/Dezember 2003 durchgeführt, als die Details der gesetzlichen Neuregelungen zum SGB II und SGB XII („Hartz IV“) noch nicht feststanden. Auf die neue rechtliche Situation ab dem 1.1.2005 und die Einschätzungen der in den Fallstudien befragten Fachleute zu den möglichen Folgen wird im Teil II der Untersuchung ausführlicher eingegangen. Alle empirischen Untersuchungsschritte waren jedoch vor Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung abgeschlossen.

I. QUANTITATIVE ERHEBUNG BEI PRÄVENTIONSSTELLEN IN 43 ORTEN

1. GEGENSTAND, METHODEN, SAMPLE

Ein Hauptgegenstand dieser Teiluntersuchung zur Wirkung wirtschaftlicher und persönlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit war die Quantität der Wiederholungsfälle, also jener Haushalte, die bereits mehr als einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren. Neben der Häufigkeit und den Anlässen wiederholt auftretender Krisen und den Hilfebedarfen der Haushalte in vorausgegangenen Notlagen interessierte uns besonders die Frage, ob und in welcher Weise die örtlichen Präventionsstellen seinerzeit interveniert hatten und worin insbesondere bei diesen Haushalten die Gründe für die erneut auftretende Bedrohung der Wohnverhältnisse zu finden sind.

Eingebettet werden sollten die Ergebnisse zur Nachhaltigkeit vorausgegangener institutioneller Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit in die Befragung der Haushalte zu ihrer aktuell drohenden Wohnungslosigkeit. Damit sollte einerseits ein Vergleich zwischen den Rahmenbedingungen der aktuellen und der vorausgegangenen Krise ermöglicht werden. Andererseits galt es, auf breiter Basis Informationen über Haushalte zu ermitteln, die zum Erhebungszeitpunkt zum ersten und einzigen Mal von Wohnungslosigkeit bedroht waren.

Zur Umsetzung dieser Ziele wurde ein teilstandardisiertes Erhebungsinstrument entwickelt, mit dem in 43 Städten über einen Zeitraum von sechs Wochen⁷ von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der dortigen Präventionsstellen sämtliche Fälle drohender Wohnungslosigkeit erfasst und befragt wurden, zu denen in diesem Zeitraum Kontakt bestand. Dabei war es unerheblich, ob die Kontakte aufgrund von Meldungen von Räumungsklagen durch die Amtsgerichte (Mitteilung gemäß § 15a BSHG) und Gerichtsvollzieher (Ansetzung von Zwangsräumungen) zustande kamen oder aufgrund von Informationen öffentlicher oder freiverbandlicher Dienststellen und Träger, durch Meldungen von Wohnungsunternehmen oder durch direkte Vorsprachen der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bei den Präventionsstellen.


Um eine Ausdifferenzierung der Erhebungsergebnisse nach regionalen Besonderheiten zu ermöglichen, wurden in der Untersuchung Kommunen aus Ost- und Westdeutschland sowie größere Kommunen (mit einer Bevölkerungszahl von über 100.000) und kleinere (mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) berücksichtigt. Dabei wurde nicht auf die Repräsentativität der Ergebnisse für alle Regionstypen abgezielt, die Unterscheidung ermöglicht uns aber dennoch eine grobe Ausdifferenzierung unserer Informationen zur Nachhaltigkeit der Prävention nach den genannten „Regionstypen“.

Unter den öffentlichen Präventionsstellen, die an der Befragung teilgenommen haben, befinden sich 24 in Orten mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, davon drei in Ostdeutschland sowie 19 in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, davon vier in Ostdeutschland (vgl. Grafik 1). Die kleinste im Sample berücksichtigte Stadt ist Heide in Schleswig-Holstein

⁷ Die Befragung fand in den meisten Orten in den sechs Wochen zwischen Anfang November und Mitte Dezember 2003 statt, in einigen wenigen Städten wurden auch noch zu Beginn des Jahres 2004 Daten erhoben.

mit rd. 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die größte Essen mit rd. 600.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

GRAFIK 1



Bei der quantitativen Analyse zur Wirksamkeit von wirtschaftlichen und persönlichen Hilfen zur Prävention von Wohnungslosigkeit berücksichtigte Kommunen

Deutschland	Kommunen ...			
	unter 100.000 EW		über 100.000 EW	
West	Heide	20.530	Siegen	108.476
	Riedstadt	20.576	Remscheid	119.287
	Werdohl	21.497	Darmstadt	138.242
	Harsewinkel	23.000	Mühlheim	172.862
	Geesthacht	29.100	Kassel	194.766
	Waltrop	30.100	Lübeck	215.330
	Wedel	32.060	Krefeld	239.916
	Langen	35.208	Braunschweig	245.816
	Maintal	38.500	Münster	265.609
	Pinneberg	39.423	Wetteraukreis	294.260
	Löhne	41.421	Mannheim	306.729
	Elmshorn	48.000	Wuppertal	366.434
	Wetzlar	52.608	Duisburg	514.915
	St. Augustin	55.248	Stuttgart	583.375
	Rosenheim	58.908	Essen	595.243
	Wesel	62.063		
	Herford	65.083		
	Unna	71.375		
	Neumünster	79.831		
	Dorsten	81.063		
	Marl	93.000		
Ost	Wismar	47.031	Cottbus	108.491
	Neubrandenburg	54.236	Gera	112.935
	Greifswald	73.318	Potsdam	129.324
			Magdeburg	232.694

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2002
© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

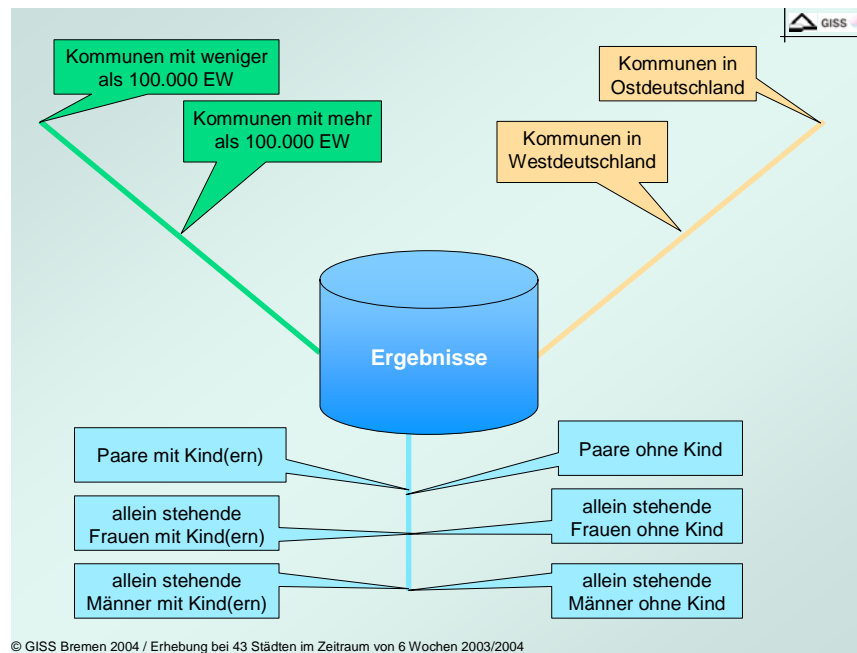
Die Auswahl der zu untersuchenden Kommunen erfolgte vor dem Hintergrund bestehender Kenntnisse über Art, Umfang und Organisation der Hilfen für Wohnungsnotfälle in den jeweiligen Kommunen. Berücksichtigt wurden insbesondere solche Orte, von denen wir aus Erfahrungen mit vorausgegangenen Projekten und der Literatur annehmen konnten, dass die Frage der Wiederholungsfälle drohender Wohnungslosigkeit nicht oder zumindest nicht vorwiegend ein Ergebnis restriktiver oder unzureichender Präventionsbemühungen der zuständigen Stellen sein würde, sondern von denen bekannt war, dass die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik offensiv und organisatorisch im Rahmen so genannter Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit oder an diesem Konzept orientierter Fachdienste durchgeführt wird.⁸ In diesem Zusammenhang war für die Auswahl auch bedeutsam, dass Informationen über bedrohte Wohnverhältnisse (und auch über mögliche Wiederholungsfälle) vor Ort möglichst zentralisiert er-

⁸ Bei der Auswahl fanden insbesondere auch solche Kommunen Berücksichtigung, die im gemeinsamen Handbuch des Nordrhein-Westfälischen Sozialministeriums, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung Zentraler Fachstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen als innovativ herausgehoben werden. Vgl. MASSKS et al. 1999, S. 38 ff.

fasst werden und die notwendigen Informationen über vorangegangene Hilfen vorliegen.

Neben der Ausdifferenzierung der Untersuchungsergebnisse nach Regionstypen findet ergänzend auch eine weitere nach (geschlechtsdifferenzierten) Haushaltstypen statt. Unterschieden wird – wie in Grafik 2 dargestellt – zwischen allein stehenden bzw. allein erziehenden Frauen und Männern sowie Paaren mit und ohne Kind(er/n).

GRAFIK 2



Insgesamt wurden in den sechs Untersuchungswochen über die Präventionsstellen in den 43 Orten von 3.630 Haushalten Informationen zu verschiedenen Aspekten ihrer aktuell drohenden Wohnungslosigkeit dokumentiert und bei mehr als 1.000 Haushalten konnten auch Informationen zur Wiederholungsproblematik erfasst werden. Die Verteilung streut breit, sie beginnt bei einer Kommune mit Kontakten zu fünf Haushalten und endet bei einer anderen Kommune mit Kontakten zu 352 von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten. In der Rankingliste nach Anzahl der Vorsprachen im Untersuchungszeitraum gab es im unteren Viertel der einbezogenen Kommunen fünf bis 30 Kontakte zu verschiedenen bedrohten Haushalten, im oberen Viertel der einbezogenen Kommunen kam es zu Kontakten zu mindestens 150 Haushalten.

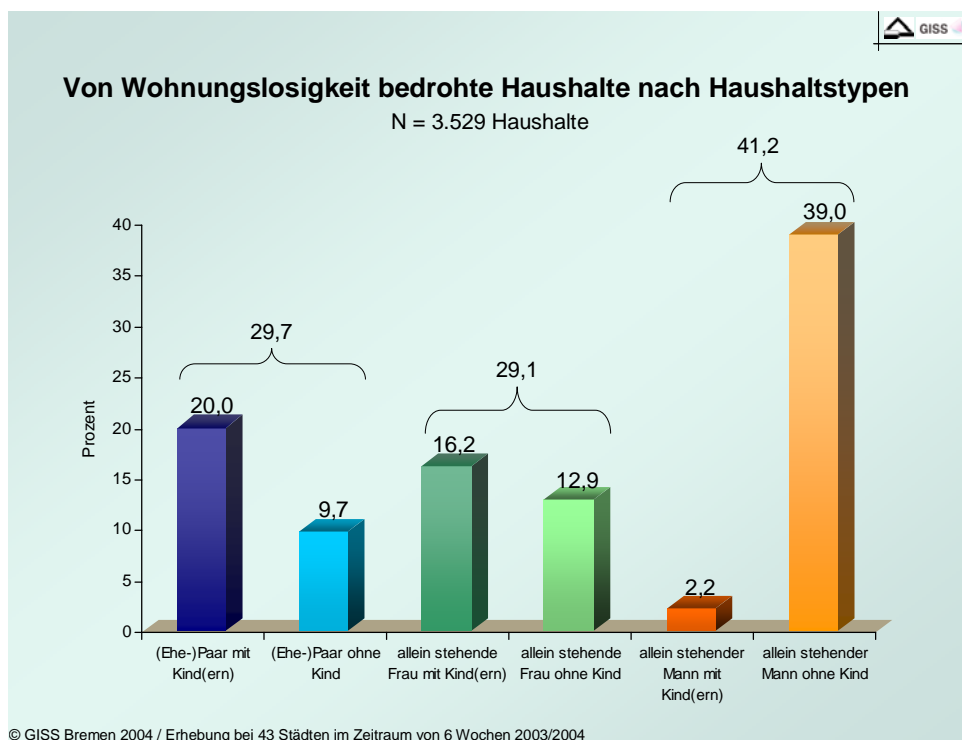
2. AKTUELLE BEDROHUNG VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

Bei der Darstellung der Untersuchungsergebnisse wird zunächst auf alle Haushalte Bezug genommen, die zum Untersuchungszeitpunkt in Kontakt zu den Präventionsstellen der jeweiligen Kommune standen und von diesen erfasst und befragt wurden. Erst im nächsten Schritt (Kapitel 3) werden die Haushalte in den Blick genommen, die zuvor bereits einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren und bei denen der aktuelle Kontakt zur Präventionsstelle einen Wiederholungsfall darstellt.

2.1 Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte nach Haushaltstypen

Differenziert man die 3.529 Haushalte, über die Informationen zur Haushaltszusammensetzung vorliegen, nach (geschlechtsspezifischen) Haushaltstypen, so stellen die Paare mit und ohne Kind(er/n) und die allein stehenden mit den allein erziehenden Frauen jeweils knapp 30 % dar, während die Gruppe der allein stehenden mit den allein erziehenden Männern rd. 40 % umfasst. Die Werte der einzelnen Haushaltstypen sind in Grafik 3 dargestellt.⁹

GRAFIK 3

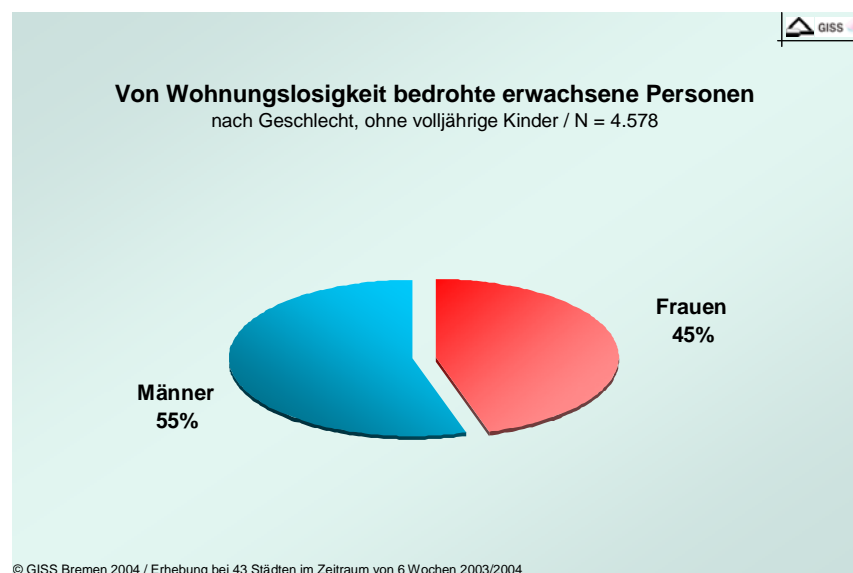


⁹ Bei der Erfassung nicht gesondert berücksichtigt wurden „sonstige Haushaltstypen“, bei denen etwa Großeltern oder erwachsene Geschwister mit im Haushalt wohnen, Wohngemeinschaften etc.

Besonders herausragend ist der Wert der allein stehenden Männer mit 39 %, der dreimal größer ist als der der allein stehenden Frauen (12,9 %). Fassen wir die Einpersonenhaushalte zusammen, so stellen sie über die Hälfte (51,9 %) der erfassten Präventionsfälle. Entsprechend handelt es sich bei 48,1 % um Mehrpersonenhaushalte. Gruppieren wir die einzelnen Ergebnisse nach dem Vorhandensein von Kindern, dann gehörten 61,6 % aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte keine Kinder an und in 38,4 % der bedrohten Haushalte lebten Kinder. Die absoluten Werte zur Haushaltsverteilung sind der Tabelle 1 in der Anlage zu entnehmen.

Gehen wir davon aus, dass in den Haushalten von (Ehe-)Paaren mit und ohne Kind(er/n) jeweils ein Mann und eine Frau leben (und überall dort, wo dies nicht der Fall ist, eine Gleichverteilung zwischen Haushalten von nur männlichen und nur weiblichen Paaren besteht), dann verbergen sich hinter den in Grafik 3 dargestellten 3.529 Haushalten 4.578 volljährige Personen, von denen rd. 55 % männlich und rd. 45 % weiblich sind (Grafik 4).¹⁰

GRAFIK 4

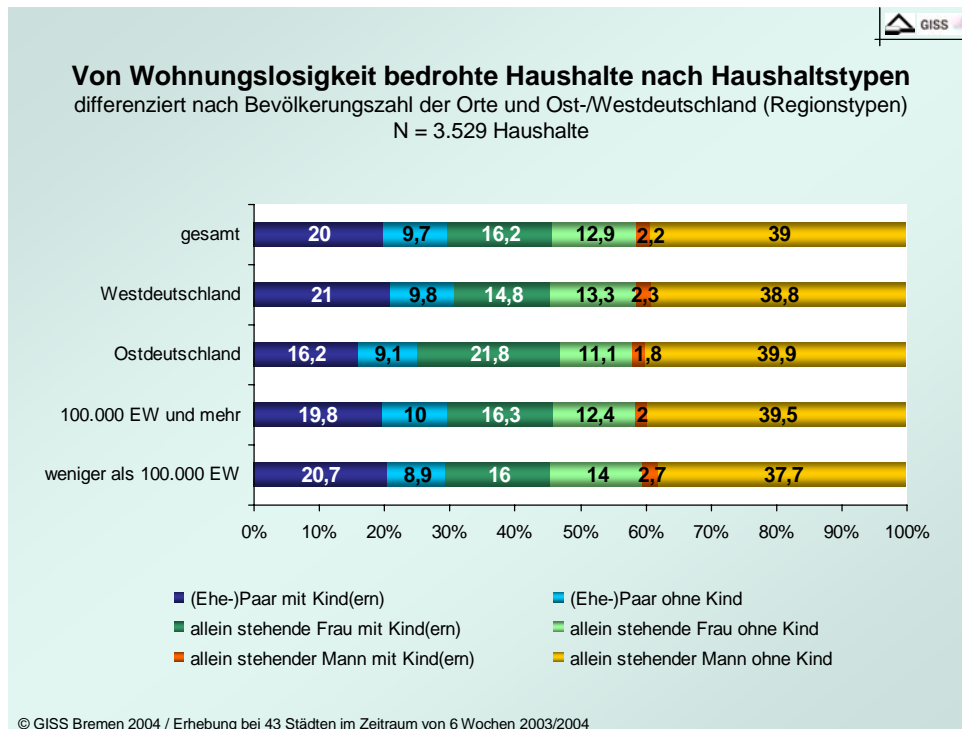


Die Verteilung der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushaltstypen nach Regionstypen ergibt keine bemerkenswerten Abweichungen (Grafik 5). Lediglich der Anteil der allein erziehenden Frauen (21,8 %) liegt in den ostdeutschen Kommunen etwas oberhalb des Durchschnitts (16,2 %), während der Anteil der (Ehe-) Paare dort mit 16,2 % unterdurchschnittlich ist (Durchschnitt: 20 %). Die Verteilung der absoluten Werte ist ebenfalls der Tabelle 1 in der Anlage zu entnehmen.

In Grafik 6 ist deutlich zu erkennen, dass insbesondere (Ehe-)Paare ohne Kind deutlich seltener von Wohnungslosigkeit bedroht sind (zusammen 9,7 %), als ihr Anteil an allen Haushalten in Deutschland beträgt (26,6 %). Unterrepräsentiert sind demnach auch allein stehende Frauen ohne Kind (mit einem Anteil von 12,9 % an den Präventionsfällen gegenüber 22,1 % an der Gesamtbevölkerung) und (Ehe-)Paare mit Kindern.

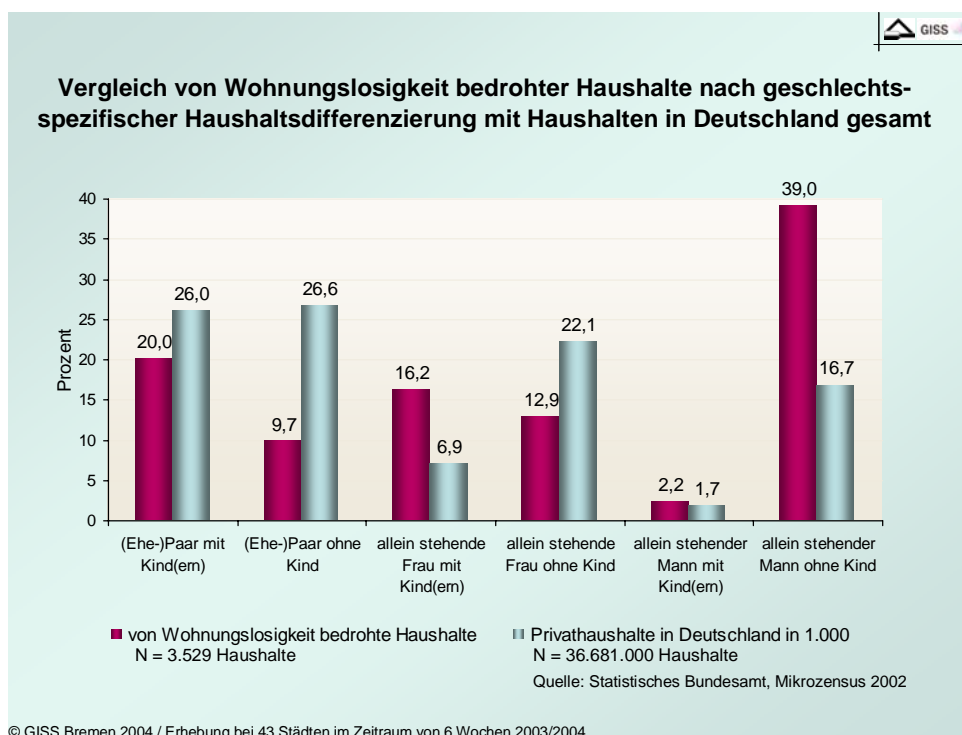
¹⁰ Volljährige Kinder im Haushalt sind bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

GRAFIK 5



Bemerkenswerter als die Verteilung der Haushaltstypen nach Regionen ist der Vergleich der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte mit der Haushaltsstruktur in Deutschland insgesamt.

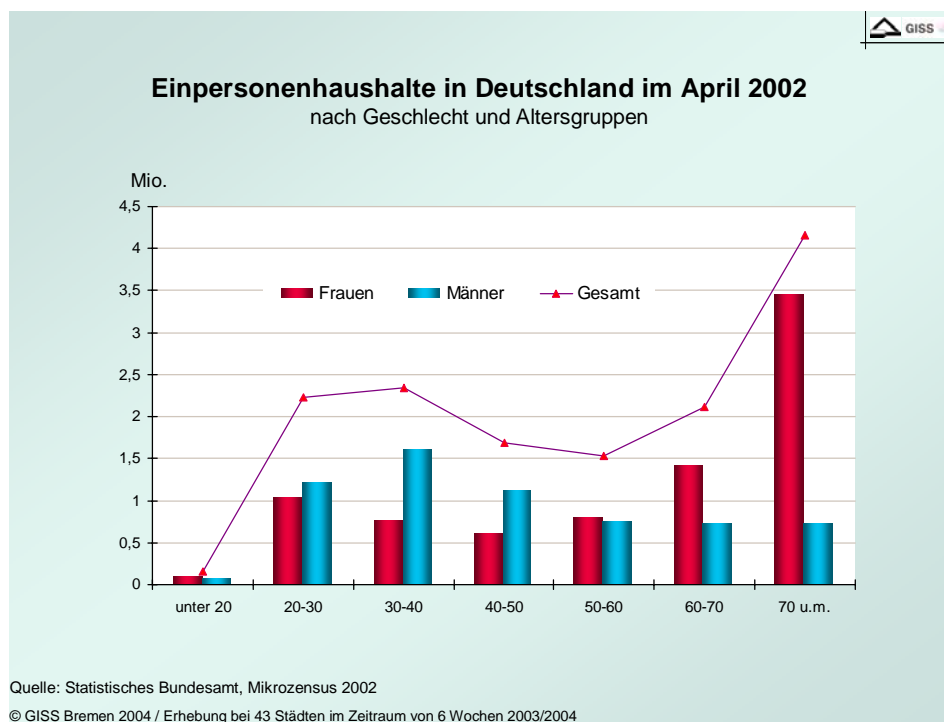
GRAFIK 6



Das Risiko, von Wohnungslosigkeit bedroht zu werden, scheint überdurchschnittlich häufig bei allein stehenden Männern (39 % aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte, aber nur 16,7 % aller Haushalte in Deutschland) und allein erziehenden Frauen (16,2 % zu 6,9 %) zu bestehen. Beide Haushaltstypen sind im Untersuchungssample (Grafik 6) mehr als doppelt so häufig vertreten als ihr Anteil an allen Haushalten in Deutschland beträgt (vgl. auch Tabelle T1).

Allerdings ist bei diesem Vergleich insofern Vorsicht geboten, als die Altersstruktur der Präventionsfälle in hohem Maße von der der Gesamtbevölkerung abweicht. Sowohl aus entsprechend differenzierten Daten verschiedener Kommunen als auch aus einer jüngst erschienenen Studie über Präventionsfälle in Berlin (Gerull 2003, S. 139 f.) ist bekannt, dass ältere Menschen über 60 vergleichsweise selten von Wohnungsverlust bedroht sind. So entfielen von 539 von Gerull erfassten Mietschuldenhaushalten in einem Berliner Bezirk nur 4 % auf Haushalte, bei denen das älteste Haushaltsmitglied über 60 Jahre alt war.¹¹ Ähnlich geringe Werte wurden uns auch im Rahmen unserer lokalen Fallstudien berichtet, auf die wir im Teil II dieses Berichtes noch ausführlicher eingehen werden.¹²

GRAFIK 7



¹¹ Als grober Vergleichswert bietet sich der Bevölkerungsanteil älterer Personen an. Gerull hat für den entsprechenden Berliner Bezirk (Mitte) für das Jahr 1997 einen Anteil der über 60-Jährigen von 18 % ermittelt (ebenda, S. 141). Nach dem Datenreport 2004 des Statistischen Bundesamtes stellten im Jahr 2002 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren 24,4 % der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 2004, S. 37). Der Anteil der Privathaushalte in Deutschland, bei denen die Bezugsperson 60 Jahre und älter war, lag nach Mikrozensusdaten 2002 sogar bei über einem Drittel (36,3 %; eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2002a).

¹² Aus Praktikabilitätsgründen konnte bei unserer quantitativen Erhebung nur eine begrenzte Zahl von Indikatoren erhoben werden. Das Alter der von Wohnungsverlust bedrohten Haushaltsmitglieder wurde nicht erfasst.

In der Gesamtbevölkerung liegt aber der Frauenanteil bei den älteren Menschen deutlich über dem der Männer und ein sehr großer Teil der älteren Frauen lebt alleine. Die Grafik 7 zeigt den geschlechtsdifferenzierten Altersaufbau von Einpersonenhaushalten in Deutschland. Es wird deutlich, dass ein Großteil (deutlich mehr als die Hälfte) der allein lebenden Frauen in den Altersgruppen von 60 und mehr Jahren zu finden ist und dass sie auch in der Gesamtbevölkerung in den Altersgruppen unter 60 deutlich seltener zu finden sind als allein lebende Männer.¹³

Um zu verdeutlichen, wie stark sich das Übergewicht der älteren allein stehenden Frauen auf die geschlechtsdifferenzierte Haushaltsstruktur der Gesamtbevölkerung auswirkt, haben wir in der Tabelle T 1 auch dargestellt, wie diese Haushaltsstruktur aussieht, wenn dabei nur Haushalte berücksichtigt werden, bei denen die Bezugsperson jünger als 60 Jahre ist.

TABELLE T 1

Vergleich von Wohnungslosigkeit bedrohter Haushalte nach geschlechtsspezifischer Haushaltsdifferenzierung mit Haushalten in Deutschland gesamt

Haushaltstyp	von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte		Privathaushalte in Deutschland in 1.000 ¹⁴			
			Gesamt		nur Haushalte mit Bezugsperson unter 60 Jahren	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
(Ehe-)Paar mit Kind(ern)	707	20,0	9.559	26,0	8.661	37,7
allein stehende Frau mit Kind(ern)	573	16,2	2.543	6,9	2.182	9,5
allein stehender Mann mit Kind(ern)	77	2,2	606	1,7	514	2,2
(Ehe-)Paar ohne Kind	342	9,7	9.748	26,6	3.654	15,9
allein stehende Frau ohne Kind	454	12,9	8.108	22,1	3.249	14,1
allein stehender Mann ohne Kind	1.376	39,0	6.117	16,7	4.705	20,5
Gesamt	3.529	100	36.681	100	22.965	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2002

¹³ Die Hauptfaktoren, die zu diesen Unterschieden beitragen, sind (bei den Älteren) die höhere Lebenserwartung der Frauen, der Tod vieler Männer im Zweiten Weltkrieg und (bei den Jüngeren) die Tatsache, dass es sich bei den Alleinerziehenden überwiegend um Frauen handelt.

¹⁴ Die dargestellte Gesamtzahl der Haushalte ergibt sich aus der Addition der Ehepaare mit und ohne Kind(er/n), den allein erziehenden Männern und Frauen und den Haushalten von allein stehenden Frauen und Männern, die vom Statistischen Bundesamt in zwei unterschiedlichen Systematiken ausgewiesen und hier in einem System zusammengeführt werden. Einige Kategorienunterschiede müssen dabei in Kauf genommen werden. So umfasst die Kategorie „Alleinerziehende“ des statistischen Bundesamtes in dieser Zusammenstellung auch solche Mütter und Väter, die Partnerin oder Partner in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft sind. Kinderlose Paare in nicht ehelichen Lebensgemeinschaften und „sonstige Haushalte“ sind hier nicht berücksichtigt (so dass die Gesamtzahl der berücksichtigten Haushalte um rund zwei Millionen unter der tatsächlichen Zahl der Haushalte in Deutschland – 38,72 Mio. im Jahr 2002 – liegt). Nach Sonderauswertungen des Bundesamts für Statistik (2004, S. 42) betrug 2002 in Deutschland die Zahl der nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften ohne Kinder rd. 1,5 Mio. und die mit Kind(ern) rd. 700.000. Quellen: Statistisches Bundesamt 2002 a und b.

Wie nicht anders zu erwarten, steigen in dieser „altersbereinigten“ Variante die Anteile der Haushalte von (Ehe-)Paaren mit Kindern und allein erziehenden Männer und Frauen. Bei den kinderlosen Paaren sinkt der Anteil. Bei den kinderlosen Alleinstehenden zeigen die aufgezeigten geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Altersverteilung ihre Wirkungen. Der Anteil der allein stehenden Männer an den Privathaushalten mit Bezugsperson unter 60 ist mit 20,5 % deutlich höher, der der allein stehenden Frauen mit 14,1 % deutlich geringer als es unter Einbezug der Haushalte älterer Menschen der Fall ist.

Die in Tabelle T 1 dargestellten „altersbereinigten“ Werte unterstreichen noch einmal das bereits weiter oben dargestellte Ergebnis, dass allein erziehende Frauen und insbesondere allein stehende Männer zu den überproportional von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushaltstypen zählen, und zwar auch dann noch, wenn ihr jeweils höherer Anteil an allen Privathaushalten unter 60 zum Vergleich herangezogen wird. (Ehe-)Paare mit und ohne Kind(er/n) sind unter den bedrohten Haushalten unterrepräsentiert, Erstere deutlich stärker, Letztere etwas schwächer als ohne „Altersbereinigung“. Besonders bemerkenswert ist, dass der Anteil der allein stehenden Frauen an den Privathaushalten unter 60 mit 14,1 % nur unwesentlich über demjenigen der von Wohnungslosigkeit bedrohten allein stehenden Frauen in unserem Untersuchungssample (12,9 %) liegt.

2.2 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit

Der dominierende Anlass drohender Wohnungslosigkeit besteht in Mietschulden. Von den 3.559 Haushalten mit Angaben zum Anlass ihrer aktuellen Krise geben 86,3 % einen Verzug ihrer Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Vermietern an (Grafik 8 und Tabelle 2 in der Anlage). Von etwa jedem 13. Haushalt (7,5 %) wird die Trennung von der Partnerin bzw. dem Partner als Anlass für die drohende Wohnungslosigkeit benannt, bei 2,1 % aller erfassten Haushalte droht Wohnungslosigkeit aufgrund der Entlassung aus institutioneller Unterbringung (z.B. stationärer Aufenthalt in Einrichtungen der Suchthilfe, psychiatrische Hilfen, Haftanstalten etc.), also im Wesentlichen wegen des Fehlens geeigneten Wohnraums. Und schließlich nennen 14,6 % aller Haushalte sonstige Anlässe, unter denen der häufigste die Kündigung der Wohnung wegen vertragswidrigen Gebrauchs bzw. unzumutbaren Verhaltens (2,7 %) darstellt.¹⁵

Zur richtigen Einordnung der Ergebnisse ist an dieser Stelle noch einmal auf die Zusammensetzung unseres Untersuchungssamples hinzuweisen. Da die Erfassung und Befragung der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte über die Präventionsstellen der ausgewählten Kommunen erfolgte, sind natürlich insbesondere solche Haushalte berücksichtigt, die sich entweder selbst an die entsprechenden Stellen wandten oder über die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der

¹⁵ Hinter den sonstigen Anlässen (offene Antwortkategorie) verbergen sich weiterhin die drohende Verschuldung auf Grund von Einkommensverlusten / der Aufgabe von zu teuren Wohnungen, auch wegen zu hoher Betriebskosten (2,1 %), Sperren oder drastische Absenkungen der Leistungen vom Sozial- oder Arbeitsamt (1,3 %), Rauswurf von Jugendlichen oder Jungerwachsenen aus dem Elternhaus (1,0 %), Suchterkrankung und/oder psychosoziale Probleme (0,8 %), unzureichende oder unakzeptable bauliche Wohnverhältnisse (0,7 %), Eigenbedarfklagen der Vermieter (0,5 %), Krankheit und/oder Tod eines engen Angehörigen (0,4 %), Ende eines Mitwohnverhältnisses bei Freunden/Bekannten/Verwandten (0,4 %), Totalverschuldung (0,3 %). Die verbleibenden Nennungen verteilen sich über eine Vielzahl unterschiedlicher Angaben.

Kommunen Informationen von Dritten erhielten (vgl. dazu 2.3). Es muss davon ausgegangen werden, dass es auch von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte oder Einzelpersonen gibt, die nicht oder nicht vorrangig bei diesen Präventionsstellen auftraten.¹⁶

GRAFIK 8



Differenzieren wir das oben stehende Gesamtergebnis nach Haushaltstypen, dann zeigen sich zwar Unterschiede, an der Dominanz des Anlasses „Mietschulden“ ändert dies jedoch nichts (Grafik 9). Auch bei differenzierter Betrachtung droht bei allen einzelnen Haushaltstypen jeweils zu über 80 % Wohnungslosigkeit wegen Zahlungsverzugs. Es liegt nahe, dass Trennung vom Partner bzw. von der Partnerin vor allem bei den allein stehenden und den allein erziehenden Männern und Frauen als Anlass in Frage kommt und bei diesen daher Mietschulden anteilig eine etwas geringere – aber immer noch herausragende – Rolle spielen.¹⁷

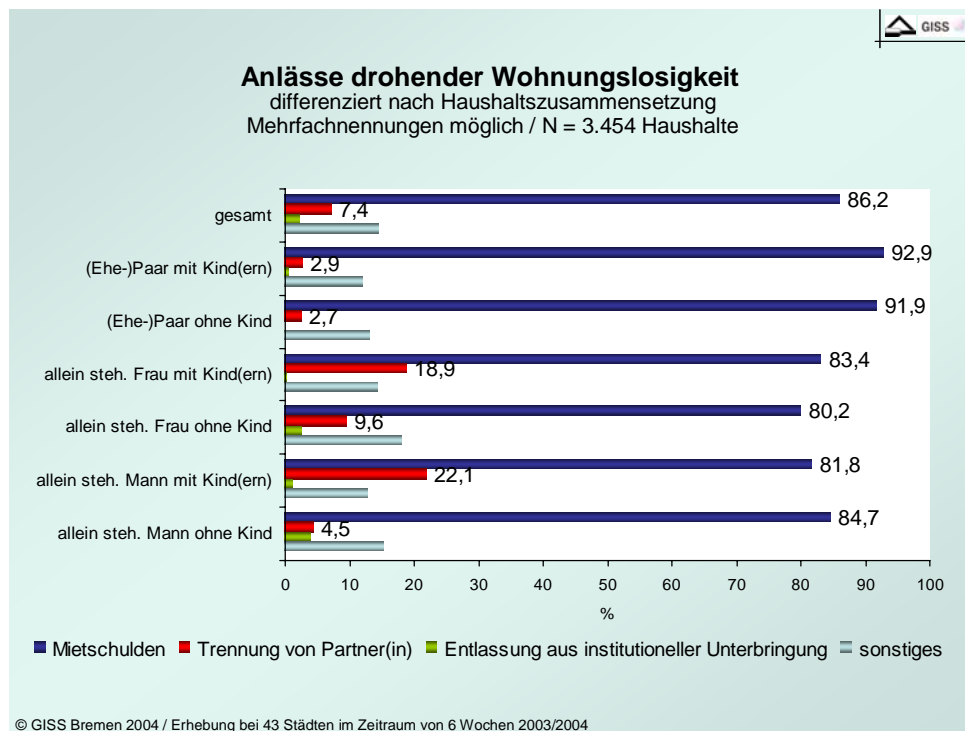
Auch die Gliederung der Daten nach Regionstypen bestätigt die grundsätzliche Dominanz der Mietschulden als Anlass drohender Wohnungslosigkeit (Grafik 10).

¹⁶ Aufgrund der Informationsflüsse und der Aufgabenschwerpunkte der Präventionsstellen sind beispielsweise Personen, denen aufgrund eskalierender Konflikte in der Partnerschaft (oder im Elternhaus) der Auszug aus einer mit anderen gemeinsam genutzten Wohnung bevorsteht und die aus diesem Grund von Wohnungslosigkeit bedroht sind, bei den Präventionsstellen vermutlich unterrepräsentiert. Dies gilt auch für Frauen, die sich aufgrund einer Bedrohung durch männliche Gewalt nicht an die Fachstellen zur Prävention von Wohnungslosigkeit, sondern direkt an die Angebote zum Schutz vor häuslicher Gewalt (Interventionsstellen, Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen etc.) wenden. Relativierend ist aber auch darauf hinzuweisen, dass bei der Auswahl der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen vor allem solche Berücksichtigung fanden, die von ihrer konzeptionellen Ausrichtung her auch Wohnraumvermittlungen im Rahmen der Prävention anbieten und damit auch für Haushalte mit anderen Anlässen drohender Wohnungslosigkeit (als Mietschulden) als Anlaufstellen infrage kommen.

¹⁷ Eher erstaunlich ist der unterdurchschnittliche Anteil der allein stehenden Männer ohne Kinder, denen der Wohnungsverlust wegen Trennung droht; vgl. dazu auch Tabelle 2 im Anhang.

Auffällig ist hier jedoch der fast um zehn Prozent höhere Anteil der Mietschulden in den ostdeutschen (93,6 %) gegenüber den westdeutschen (84,3 %) Kommunen. Noch gravierender ist der Unterschied bei diesem Anlass zwischen den Kommunen mit mehr (89,4 %) bzw. weniger (78,4 %) als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dies erklärt sich damit, dass in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Trennung vom Partner oder der Partnerin doppelt so häufig (11,8 %) wie in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (5,7 %) als Anlass für ein bedrohtes Wohnverhältnis angegeben wird.¹⁸

GRAFIK 9

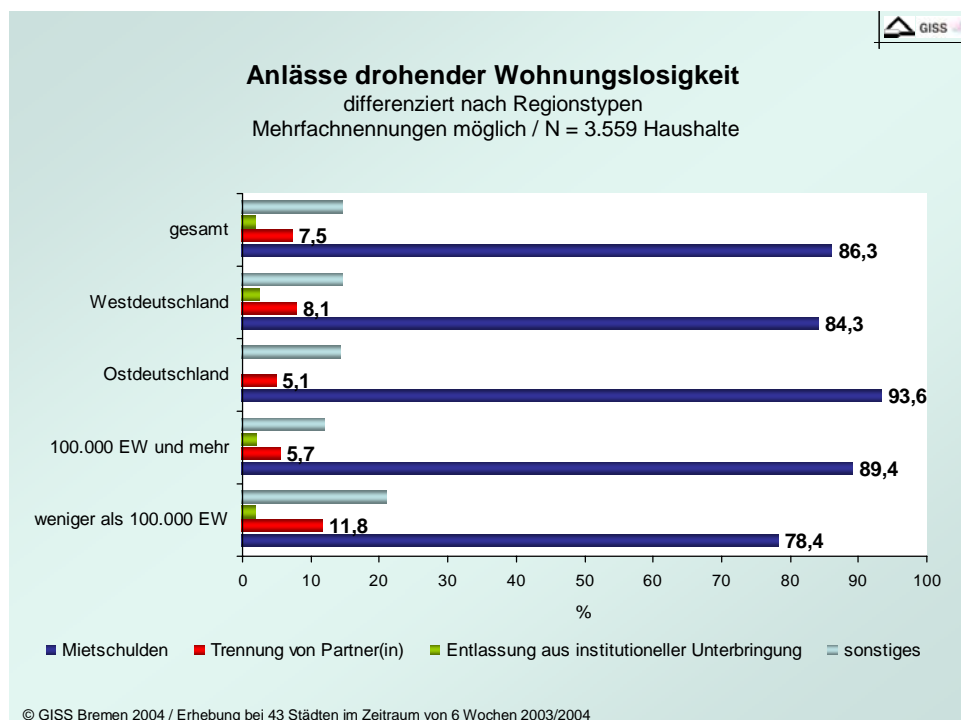


Die Ergebnisse unserer Untersuchung zu den Anlässen drohender Wohnungslosigkeit stehen zumindest vordergründig in auffälligem Widerspruch zu Aussagen, die sich an anderer Stelle in der Literatur finden lassen. So wird beispielsweise in einer jüngst im Auftrag der Evangelischen Obdachlosenhilfe e.V. (EFO) durchgeführten Untersuchung über „*Problemlagen der Hilfesuchenden in der Wohnungslosenhilfe*“ (Nothbaum et al. 2004, S. 70) darauf verwiesen, dass die These, Wohnungslose würden überwiegend durch Kündigung/Räumung wegen Mietschulden wohnungslos, „*nur bedingt*“ mit den Ergebnissen der Studie übereinstimme. Nur 38,5 % der erfassten Klientinnen und Klienten von Einrichtungen der evangeli-

¹⁸ Vgl. dazu auch Tabelle 3 im Anhang. Eine mögliche Erklärung könnte darin bestehen, dass Fachstellen in kleineren Orten weniger arbeitsteilig arbeiten und daher auch der Bedarf an Wohnraumvermittlung zur Prävention drohender Wohnungslosigkeit eher erfasst wird. Weitere Gründe könnten darin bestehen, dass Präventionsstellen in kleineren Kommunen in die soziale Kooperationsstruktur besser eingebunden sind und insgesamt – auch als Anlaufstelle bei drohender Wohnungslosigkeit bei Trennungen – bekannter sind. Dies sind jedoch Hypothesen, die sich durch die Studie nicht verifizieren oder falsifizieren lassen.

schen Wohnungslosenhilfe wären überhaupt infolge von Vermieterkündigungen oder Räumungsklagen letztmalig wohnungslos geworden¹⁹ und „Räumungen wegen Mietschulden“ betrafen sogar nur 11,7 % der Stichprobe.²⁰

GRAFIK 10



Dabei ist eine Reihe von Besonderheiten zu beachten: Zum einen konzentriert sich die Studie im Auftrag des EFO auf einen begrenzten Ausschnitt bereits wohnungsloser Menschen: Es handelt sich ganz überwiegend um Alleinstehende mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, die in diakonischen Einrichtungen um Hilfe nachgesucht haben. Der Kreis der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte ist jedoch um ein Vielfaches größer. Er umfasst nicht nur zu einem erheblichen Teil auch Mehrpersonenhaushalte, sondern auch bei den Alleinstehenden – wie weiter unten noch gezeigt wird – eine große Zahl von Haushalten, denen zumindest zu diesem Zeitpunkt kein Bedarf an Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten attestiert wird. Bei einem erheblichen Teil der Haushalte kann auch der drohende Wohnungsverlust durch die Präventionsstellen abgewendet werden, sodass es gar nicht zu manifester Wohnungslosigkeit kommt. Und auch bei den Haushalten, die bereits wohnungslos sind, ist aufgrund der tief verwurzelten Zweigliederung des Hilfesystems für Wohnungslose davon auszugehen, dass sich Haushalte, die

¹⁹ Bei dieser Datenauswertung entfallen 14,9 % auf die Kategorie „keine Angaben“, sodass sich der Anteil der Vermieterkündigungen und Räumungsklagen bei Reduzierung der Grundgesamtheit auf diejenigen Personen mit Angaben auf 45,2 % erhöht (ebenda, eig. Berechnungen).

²⁰ Bei „Kündigungen durch den Vermieter“ wurde der Grund bedauerlicherweise nicht erfasst. Im Übrigen bestätigt die aktuelle Untersuchung im EFO-Auftrag in dieser Hinsicht jedoch von der Tendenz her Forschungsergebnisse, die auch schon in den frühen 1990er-Jahren beispielsweise bei einer Befragung allein stehender Wohnungsloser in Schleswig-Holstein ermittelt wurden (vgl. Evers/ Ruhstrat 1994, S. 224).

aufgrund von Mietschulden wohnungslos wurden, überproportional häufig in kommunalen Unterkünften wieder finden, obwohl es hier auch erhebliche lokale Unterschiede gibt. Andererseits wurde aber auch bereits darauf verwiesen, dass gerade Personen, die ihre Wohnungen selbst kündigen oder ohne Kündigung verlassen (33,4 % der EFO-Klientel), eher selten bei den Präventionsstellen auftauchen.

Während es also einerseits zutreffen dürfte, dass ein Teil der aktuell Wohnungslosen quasi an den Präventionsstellen vorbei und aus anderen Gründen als wegen Mietschulden wohnungslos wird, ist andererseits festzuhalten, dass bei der großen Zahl von Haushalten, die unmittelbar von Wohnungsverlust bedroht sind und Kontakt zu den Präventionsstellen bekommen, die Mietschuldenproblematik überwiegt. Die Tatsache, dass dies – trotz gradueller Unterschiede – nicht nur bei Männern, sondern auch bei Frauen so ist und dass auch eine große Zahl von Frauen zur Klientel der Präventionsstellen gehört (vgl. 2.1), unterstreicht – im Gegensatz zu manchen gegenläufigen Aussagen in der Literatur – die Bedeutung der Mietschuldenproblematik und der kommunalen Wohnungsnotfallprävention auch für Frauen.

2.3 Informationen über drohende Wohnungslosigkeit

Soll der Eintritt von Wohnungslosigkeit mit institutioneller Unterstützung vermieden werden, ist wegen der in diesem Zusammenhang zumeist bestehenden engen Fristen eine schnelle Intervention der dafür zuständigen Präventionsstellen erforderlich. Daher kommt dem rechtzeitigen Bekanntwerden einer Krise und dem möglichst reibungslosen Informationsfluss über die Sachlage eine erhebliche Bedeutung zu.

2.3.1 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (*gesamt*)

Von 3.625 Haushalten mit Angaben zu dieser Frage meldete sich fast die Hälfte (45,9 %) selbst bei der zuständigen Präventionsstelle, bei rd. jedem fünften Haushalt (20,1 %) kam die Information über ein bedrohtes Wohnverhältnis vom Vermieter/Wohnungsunternehmen (Grafik 11). Zusammengenommen nur ein gutes Viertel der bekannt gewordenen Krisen wurde auf dem Weg der Mitteilung der Amtsgerichte über den Eingang einer Räumungsklage (21,1 %) und die Mitteilung der Gerichtsvollzieher über die Ansetzung einer Zwangsräumung (7,1 %) bekannt.

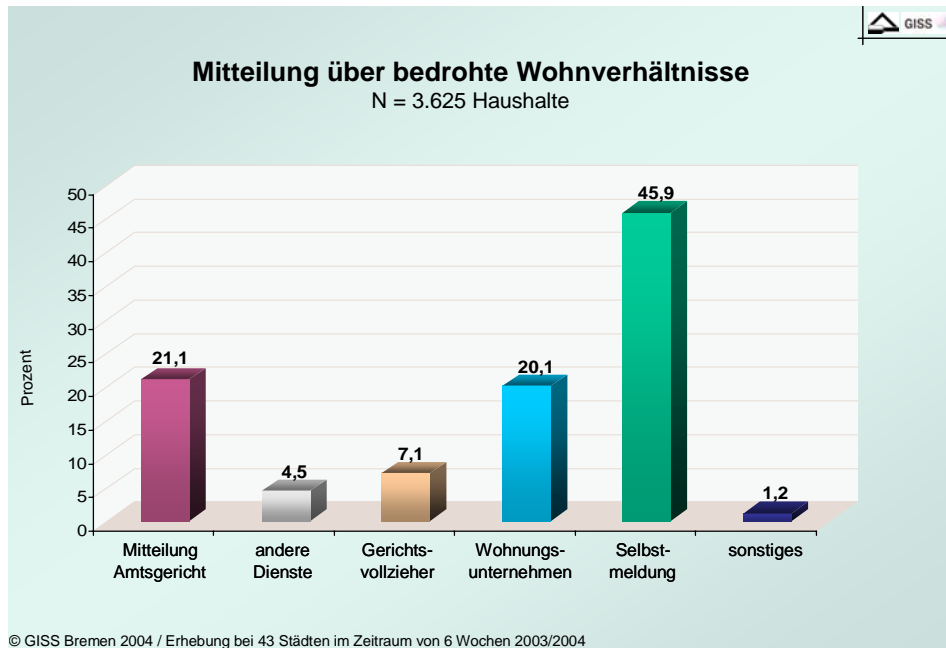
Dieses Ergebnis ist erfreulich, weil ganz offensichtlich die Präventionsstellen der Kommunen in der Öffentlichkeit relativ gut bekannt sind und daher auch frühzeitig (wie in Grafik 12 zu sehen) von den Haushalten kontaktiert werden oder von den Wohnungsunternehmen auf sich abzeichnende oder bereits eingetretene Krisen hingewiesen werden.²¹ Auf diese Weise wird den Präventionsstellen frühzeitig die Möglichkeit zur Intervention eröffnet, was erfahrungsgemäß die Verhinderung von Wohnungslosigkeit erheblich vereinfacht und auch zu geringeren Kosten führt.

Erfreulich ist auch, dass sich nicht nur etwa zwei Drittel aller Haushalte selbst bei den zuständigen Stellen melden oder von den Wohnungsunternehmen gemeldet werden (Grafik 11), sondern ebenfalls rd. zwei Drittel (66,3 %) zu einem Zeitpunkt in Kontakt zu den Präventionsstellen kommen, bei dem entweder noch gar keine

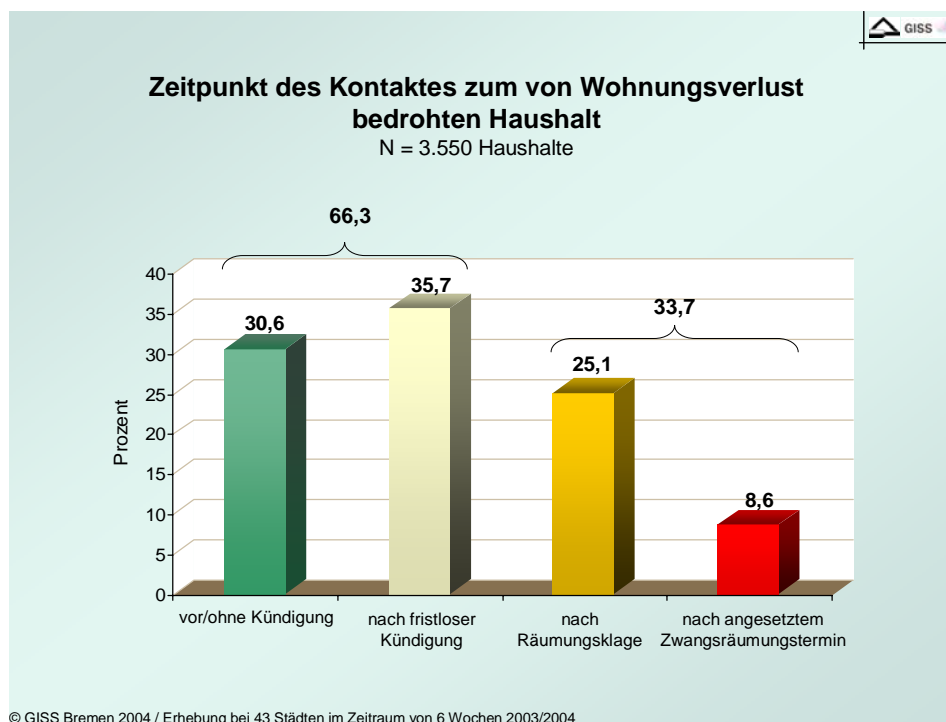
²¹ In einigen Kommunen werden auch die betroffenen Haushalte frühzeitig von den Wohnungsunternehmen aufgefordert, sich wegen des drohenden Wohnungsverlustes bei den kommunalen Präventionsstellen zu melden.

Kündigung vorliegt oder kurz zuvor erst die fristlose Kündigung durch die Vermieter ausgesprochen wurde – also zu einem sehr frühen Zeitpunkt (Grafik 12). Dementsprechend wurde von den untersuchten Fällen nur ein Drittel (33,7 %) erst nach Rechtshängigkeit bekannt (Grafik 12), also nachdem entweder eine Räumungsklage vom Amtsgericht zugestellt (25,1 %) oder ein Zwangsäumungstermin angesetzt (8,6 %) wurde.

GRAFIK 11



GRAFIK 12



Auch an dieser Stelle ist der Hinweis zu wiederholen, dass sich das Ergebnis möglicherweise durch die Auswahl der untersuchten Kommunen etwas positiver darstellt, als es in der Mehrzahl der deutschen Kommunen anzutreffen ist.²² Umgekehrt zeigt sich aber auch, welche Wirkungen von einer offensiven Präventionsarbeit ausgehen können.²³

2.3.2 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (*nach Haushaltstypen*)

Bei einer Differenzierung der Daten nach Haushaltstypen fällt weiter auf, dass sich allein stehende (55,2 %) und allein erziehende (50,4 %) Frauen überdurchschnittlich (46,6 %) häufig selbst bei den Präventionsstellen melden und um Unterstützung bei der Abwendung ihrer drohenden Wohnungslosigkeit bitten (Grafik 13). Umgekehrt spielt insbesondere bei den allein stehenden Frauen – und am ehesten noch vergleichbar mit den allein erziehenden Männern²⁴ – die Mitteilung eines Amtsgerichtes oder eines Gerichtsvollziehers nur eine geringe Rolle (22,1 % gegenüber 28,1 % im Durchschnitt).²⁵ Dem entspricht auch, dass unter den Haushaltstypen, von denen ohne oder vor Kündigung Kontakt zu den Präventionsstellen aufgenommen wird, die allein stehenden Frauen (39,0 %) gegenüber dem Durchschnitt (31,0 %) eine besondere Rolle einnehmen (Grafik 14).

Bei den (Ehe-)Paaren mit und ohne Kind(er/n) sind Selbstmeldungen vergleichsweise seltener anzutreffen, dafür sind bei ihnen die Meldungen über drohende Wohnungsverluste durch die Vermieter/Wohnungsunternehmen überdurchschnittlich häufig. Damit erklärt sich vermutlich auch ihr eher unterdurchschnittlicher Wert bei frühzeitigen Meldungen (vor/ohne Kündigung).

Alle anderen in den Grafiken 13 und 14 dargestellten Werte streuen um den Durchschnitt, weichen aber nicht wirklich bedeutsam von diesem ab, womit sich zusammenfassend formulieren lässt, das bei der Art und dem Zeitpunkt des Be-

²² Allerdings zeigen unsere Analysen zu den Wiederholungsfällen weiter unten, dass auch bei den relativ gut ausgebauten Präventionsstellen und bei Vorliegen einer Mietschuldenproblematik zu einem Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte kein Kontakt zustande kommt.

²³ Vgl. zum Zeitpunkt und zu den Mitteilungen über bedrohte Wohnverhältnisse im Anhang auch die Tabellen 4 bis 7.

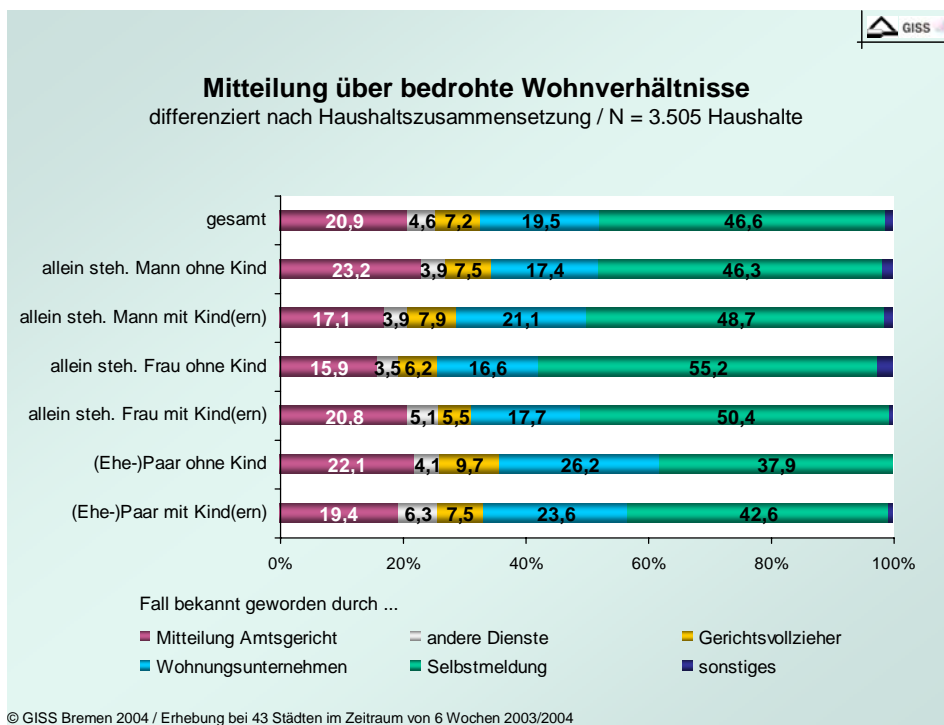
²⁴ Zu den allein erziehenden Männern ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass ihr Anteil mit 1,7 % („altersbereinigt“ 2,2 %) nicht nur in der Gesellschaft sehr gering ist (vgl. Tabelle T 1), sondern auch ihr Anteil an allen in die Untersuchung einbezogenen Haushalten (2,2 %). Obwohl das Gesamtsample mehr als 3.500 Haushalte umfasst, bedeutet dies dennoch deutlich unter 100 Haushalte von allein erziehenden Männern. Bezogen auf die Art und den Zeitpunkt der Mitteilung einer drohenden Wohnungslosigkeit liegen Angaben von 76 bzw. 75 Haushalten vor (vgl. Tabellen 4 und 6 im Anhang). Wenn dann – wie in Grafik 13 – dargestellt wird, dass den Präventionsstellen aus der Gruppe der allein erziehenden Männer 7,9 % über die Gerichtsvollzieher von einer Krise in Kenntnis gesetzt werden, dann verbergen sich in diesem Fall dahinter sechs von insgesamt 3.505 Haushalten.

²⁵ Bei der Auswertung von Art und Zeitpunkt drohender Wohnungslosigkeit nach Haushaltstypen gibt es gegenüber dem Gesamtdatensatz und der Regionaltypologie eine abweichende Grundgesamtheit, die sich damit erklären lässt, dass nicht für alle Erfassten und Befragten Angaben zum Haushaltstyp vorliegen. Aus diesem Grund können bei den relativen Werten der Haushaltstypologie Abweichungen gegenüber den Gesamtwerten auftreten.

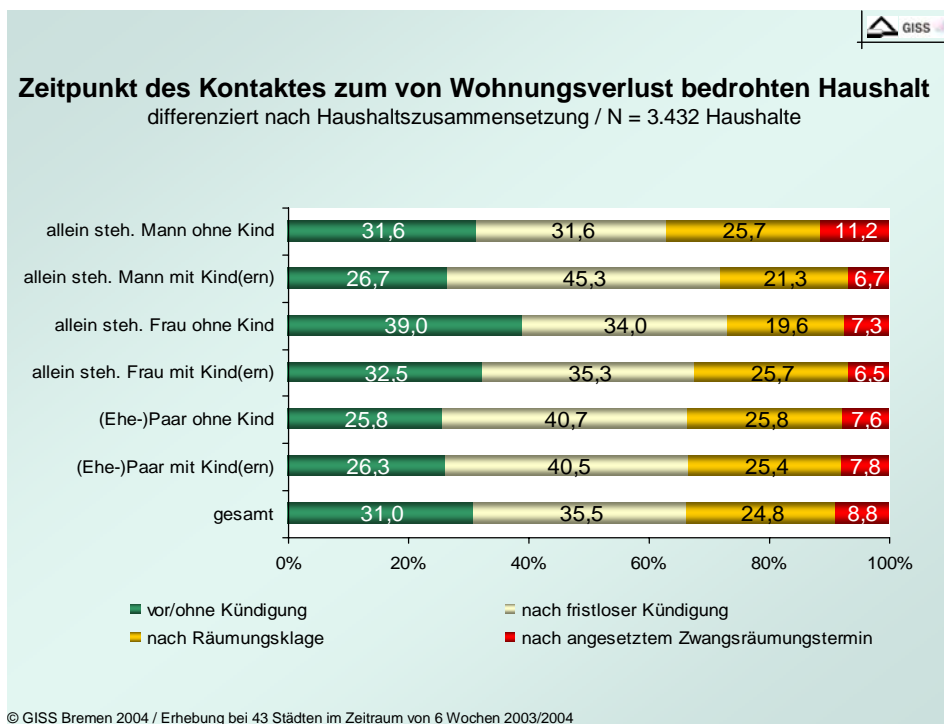
Solche Abweichungen finden sich auch in verschiedenen nachfolgenden Grafiken, ohne dass jeweils besonders darauf hingewiesen wird.

kanntwerdens eines drohenden Wohnungsverlustes zwar Unterschiede zwischen den Haushaltstypen existieren, die vor allem auf etwas frühzeitigere und aktivere Problemlösungsbestrebungen der allein stehenden und allein erziehenden Frauen verweisen. Andererseits sind die aufgezeigten Unterschiede eher graduell und nicht als gravierend einzuordnen.

GRAFIK 13



GRAFIK 14

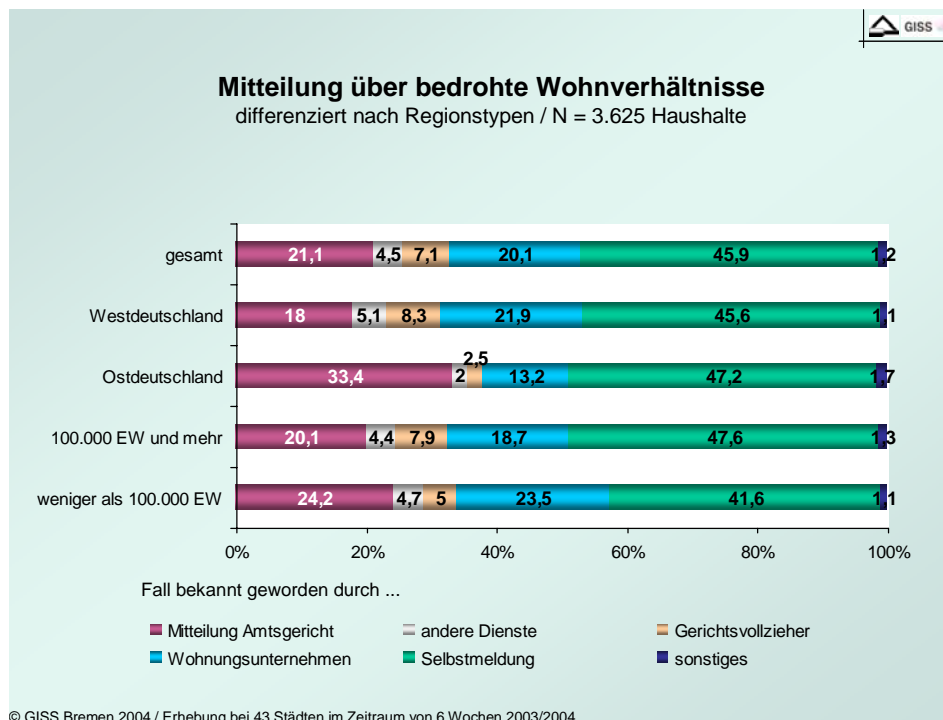


2.3.3 Art und Zeitpunkt der Mitteilungen über drohende Krisen (nach Regionstypen)

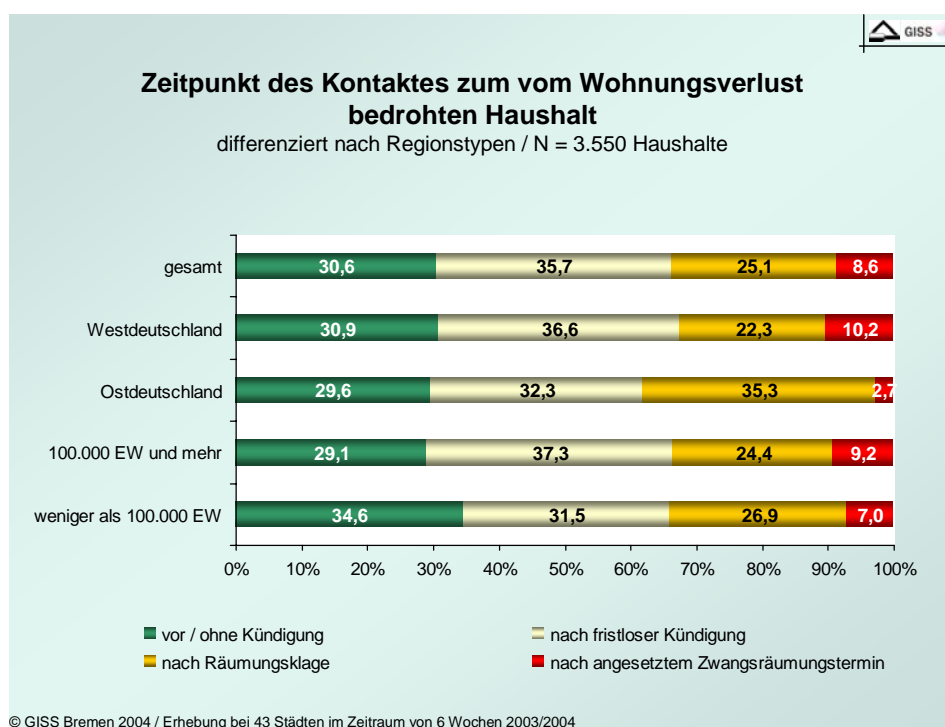
Anders als bei der Haushaltstypologie ergibt die Differenzierung der Daten nach Regionstypen doch einige markante Unterschiede. So fällt in Grafik 15 zunächst der hohe Anteil von Mitteilungen der Amtsgerichte über den Eingang von Räumungsklagen in den ostdeutschen Kommunen auf (33,4 %). Dies entspricht fast einer Verdoppelung des Wertes aus den westdeutschen Kommunen. Und auch die Grafik 16 verdeutlicht noch einmal, dass die Präventionsstellen in den ostdeutschen Kommunen vergleichsweise häufig erst nach Rechtshängigkeit eines Falles über ein bedrohtes Wohnverhältnis informiert werden (35,3 % gegenüber 22,3 % in den westdeutschen Kommunen). Andererseits zeigt sich aber auch, dass dies nur sehr selten nach der Terminierung einer Zwangsräumung erfolgt (2,7 %), was in den westdeutschen Städten fast viermal so häufig der Fall ist (10,3 %).

Der Vergleich der Kommunen mit mehr bzw. weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ergibt keine gravierenden Abweichungen, Unterschiede ergeben sich allerdings im Detail. So sind beispielsweise in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern häufiger Selbstmeldungen der Haushalte bei den Präventionsstellen anzutreffen (47,6 % gegenüber 41,6 % in den kleineren Kommunen), in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern dafür mehr Mitteilungen durch die Vermieter/Wohnungsunternehmen (23,5 % gegenüber 18,7 % in den größeren Kommunen) und schließlich erfolgt bei den kleineren Kommunen eine Unterrichtung durch die Amtsgerichte in etwa jedem vierten Fall, während dies bei den größeren Kommunen auf etwa jeden fünften Fall zutrifft.

GRAFIK 15



GRAFIK 16



Ergänzend zu den obigen Ausführungen zur Grafik 16 ist darauf hinzuweisen, dass die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern vergleichsweise früh Kontakt zu den Präventionsstellen aufnehmen (34,6 % gegenüber 29,1 % in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Bei den anderen Werten sind zwischen den Regionstypen keine großen Unterschiede vorhanden.

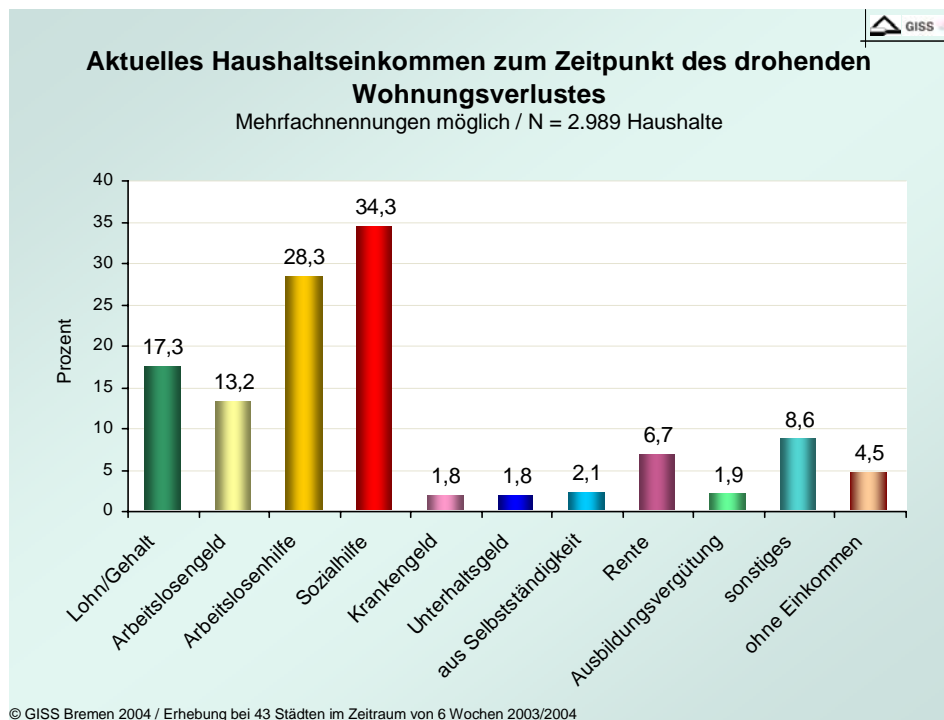
2.4 Haushaltseinkommen der von Wohnungslosigkeit Bedrohten

Befragt nach dem hauptsächlichen Haushaltseinkommen geben acht von zehn Haushalten an, dass sie ihren Lebensunterhalt im Wesentlichen oder ausschließlich von Transfereinkommen bestreiten, rd. 20 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte leben von Einkommen aus unselbstständiger (17,3 %) oder selbstständiger (2,1 %) Erwerbsarbeit (Grafik 17).

Die größte Gruppe der 2.989 Haushalte mit verwertbaren Angaben bezieht Sozialhilfe (34,3 %), gefolgt von Arbeitslosenhilfe (28,3 %) und Arbeitslosengeld (13,2 %). Die anderen Einkommensarten sind vergleichsweise selten. Erwähnenswert sind noch die Renten (6,7 %) und die Haushalte ohne Einkommen (4,5 %). Immerhin gut jeder fünfte Haushalt gibt an, dass sich sein Haushaltseinkommen aus mehreren Haupteinkommen zusammensetzt und 8,6 % der Haushalte beantworten die Frage nach dem Einkommen mit „sonstiges“.²⁶

²⁶ Unter „sonstiges“ wurden – teilweise in Verkennung der Kategorie „Haupteinkommen“ – benannt: Kindergeld 3,9 %, Wohngeld 1,8 %, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse/Ich-AGs 0,7 %, Erziehungsgeld 0,6 %, Grundsicherung 0,3 % und weitere Einkommen mit geringer Häufigkeit.

GRAFIK 17



Übertragen wir die in Grafik 17 dargestellten Werte auf die nach der Einführung der neuen gesetzlichen Regelungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II und XII ab 1.1.2005 geltenden Arten von Transfereinkommen, so ist davon auszugehen, dass deutlich über die Hälfte, aber höchstens um die 60 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte zu Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld nach dem SGB II zu rechnen sein werden.²⁷ Beachtlich ist, dass gut 30 % der erfassten Haushalte entweder Lohn/Gehalt oder Arbeitslosengeld beziehen und unter Einbezug der übrigen Einkommensarten bei nahezu 40 % der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte davon auszugehen ist, dass sie ab Januar 2005 weder im Bezug von laufenden Geldleistungen nach SGB II noch im Bezug von solchen nach SGB XII stehen werden.²⁸

²⁷ Anspruchsberechtigt auf Leistungen nach SGB II sind ein Großteil der bis dato Arbeitslosenhilfeberechtigten sowie die Erwerbsfähigen unter den vormals Sozialhilfeberechtigten. Wenn alle Haushalte im Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe als jeweiliges Haupteinkommen in unserem Sample zusammengerechnet werden, ergibt dies rein rechnerisch 62,6 % der erfassten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (wobei hier auch einige Haushalte mit Doppelbezug enthalten sind). Wie groß der Anteil der Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen ab dem Jahr 2005 allerdings tatsächlich ausfällt, hängt auch von solchen Faktoren wie Erwerbsfähigkeit und vorrangiges Einkommen und Vermögen ab. Ein Teil der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten hat aufgrund der verschärften Bedürftigkeitsprüfung (und vorhandener Einkommen von Partnern oder Partnerinnen; Frauen sind besonders betroffen) keinen Anspruch auf SGB-II-Leistungen. Der tatsächliche Anteil der SGB-II-Berechtigten unter den Präventionsfällen dürfte daher etwas niedriger ausfallen, zumal auch noch Haushalte im Bezug von Hilfen zum Lebensunterhalt oder Grundsicherungsleistungen nach SGB XII zumindest zu einem geringen Teil zu den Präventionsfällen gehören werden.

²⁸ Es bleibt zu hoffen, dass in der Praxis auch bei diesem Personenkreis im Bedarfsfall Mietschuldenübernahmen erfolgen und die weniger eindeutig gefasste Formulierung im § 34 SGB XII nicht zu einer rigiden Ablehnungspraxis von solchen Mietschuldenhaushalten führt, die nicht

TABELLE T 2

Aktuelles Haupteinkommen zum Zeitpunkt des drohenden Wohnungsverlustes nach Haushaltstypen

Haushalts- einkommen*)	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Lohn/Gehalt	503	17,1	192	31,8	66	25,1	82	15,6	41	11,3	11	16,4	111	10,0
Arbeitslosengeld	388	13,2	99	16,4	51	19,4	46	8,8	29	8,0	11	16,4	152	13,7
Arbeitslosenhilfe	829	28,3	173	28,7	79	30,0	125	23,9	73	20,1	19	28,4	360	32,3
Sozialhilfe	1.000	34,1	200	33,2	60	22,8	253	48,3	126	34,7	19	28,4	342	30,7
Krankengeld	53	1,8	17	2,8	2	0,8	5	1,0	11	3,0	3	4,5	15	1,3
Unterhaltsgeld	53	1,8	6	1,0	1	0,4	35	6,7	4	1,1	2	3,0	5	0,4
aus Selbstständigkeit	62	2,1	27	4,5	9	3,4	4	0,8	4	1,1	3	4,5	15	1,3
Rente	196	6,7	16	2,7	30	11,4	24	4,6	52	14,3	7	10,4	67	6,0
Ausbildungsvergütung	56	1,9	8	1,3	5	1,9	11	2,1	16	4,4	1	1,5	15	1,3
Sonstiges	248	8,5	55	9,1	17	6,5	65	12,4	35	9,6	13	19,4	63	5,7
ohne Einkommen	133	4,5	8	1,3	10	3,8	14	2,7	20	5,5	0	–	81	7,3
Gesamt (Nennungen)	3.521	(120,0)	801	(132,8)	330	(125,5)	664	(126,9)	411	(113,1)	89	(132,9)	1.226	(110,0)
Gesamt	2.933	100	603	100	263	100	524	100	363	100	67	100	1.113	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

Das Haupteinkommen der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte variiert zwischen den verschiedenen Haushaltstypen. Einkommen aus Lohn oder Gehalt ist bei den (Ehe-)Paaren mit (31,8 %) bzw. ohne Kind(er/n) (25,1 %) überdurchschnittlich anzutreffen (über alle Haushalte hinweg nur bei 17,1 %). Gleiches gilt auch für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe, wenngleich diese beiden Einkommensarten auch bei den allein erziehenden und allein stehenden Männern oberhalb des Durchschnitts liegen. Umgekehrt verhält es sich bei der Sozialhilfe. Knapp jede zweite von Wohnungslosigkeit bedrohte allein erziehende Frau erhält diese Einkommensart (48,3 %), womit sich das bekanntermaßen außergewöhnlich hohe Sozialhilferisiko von Alleinerziehenden widerspiegelt. Allein stehende Frauen (34,7 %) und Männer (30,7 %) liegen hinsichtlich ihres Anteils im Bezug von Sozialhilfe auf oder knapp unter dem Durchschnittsniveau (34,1 %). Die weitere Verteilung der Einkommen nach Haushaltstypen ist der Tabelle T 2 zu entnehmen.²⁹

im Bezug von laufenden Leistungen nach SGB II oder XII stehen. Näheres dazu im Teil II dieser Studie.

²⁹ Der Begriff „Unterhaltsgeld“ ist offensichtlich unterschiedlich verstanden worden. Er bezeichnet gemeinhin Leistungen bei der Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Die erhöhten Werte insbesondere bei den allein erziehenden Frauen (und auch Männern) belegen aber, dass darunter häufiger auch Unterhaltszahlungen von getrennt lebenden Partnern/Partnerinnen verstanden wurden.

TABELLE T 3

Aktuelles Haupteinkommen zum Zeitpunkt des drohenden Wohnungsverlustes nach Regionstypen

Haushalts-einkommen*)	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Lohn/Gehalt	517	17,3	161	18,0	356	17,0	90	13,6	427	18,4
Arbeitslosengeld	396	13,2	123	13,8	273	13,0	100	15,1	296	12,7
Arbeitslosenhilfe	845	28,3	256	28,7	589	28,1	292	44,0	553	23,8
Sozialhilfe	1.024	34,3	270	30,3	754	36,0	201	30,3	823	35,4
Krankengeld	54	1,8	11	1,2	43	2,1	12	1,8	42	1,8
Unterhaltsgeld	54	1,8	23	2,6	31	1,5	8	1,2	46	2,0
aus Selbstständigkeit	62	2,1	21	2,4	41	2,0	4	0,6	58	2,5
Rente	199	6,7	67	7,5	132	6,3	54	8,1	145	6,2
Ausbildungsvergütung	56	1,9	23	2,6	33	1,6	21	3,2	35	1,5
Sonstiges	258	8,6	104	11,7	154	7,3	100	15,1	158	6,8
ohne Einkommen	134	4,5	48	5,4	86	4,1	8	1,2	126	5,4
Gesamt (Nennungen)	3.599	(120,5)	1.107	(124,2)	2.492	(119,0)	890	(134,2)	2.709	(116,5)
Gesamt (Fälle)	2.989	100	892	100	2.097	100	663	100	2.326	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GLISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

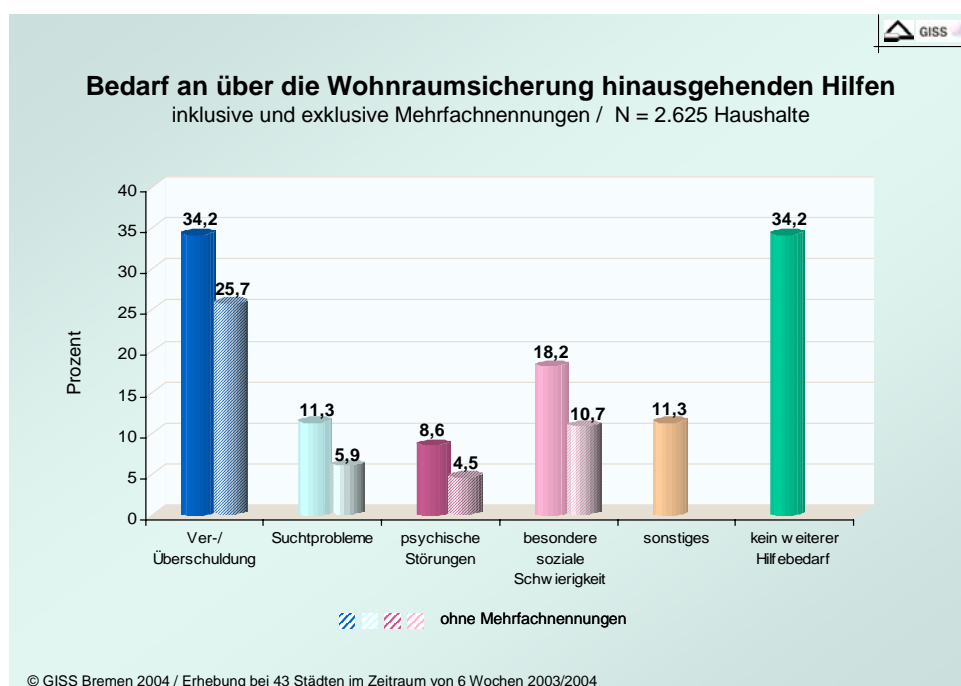
Bei der Differenzierung der Einkommensarten nach Regionstypen zeigen sich mit einer Ausnahme keine bemerkenswerten Abweichungen gegenüber den in Grafik 17 dargestellten Werten. Die Streuung in den einzelnen Einkommensbereichen ist eher gering, die maximale Abweichung von den jeweiligen Durchschnittswerten beträgt weniger als +/- 4,5 %. Lediglich der Anteil der Arbeitslosenhilfe als Haupteinkommensbezug ist in den ostdeutschen Kommunen mit 44 % fast doppelt so hoch wie in den westdeutschen Kommunen (23,8 %), was nicht zuletzt auf den höheren Anteil von Frauen in Ostdeutschland zurückzuführen sein dürfte, die aufgrund vorangegangener Erwerbsarbeit Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe erworben haben. Dafür ist der Anteil der Haushalte im Sozialhilfebezug in den ostdeutschen Kommunen (30,3 %) geringfügig niedriger als in den westdeutschen Kommunen (35,4 %) und im Durchschnitt des Samples (34,3 %). Alle weiteren Werte sind der Tabelle T 3 zu entnehmen.

2.5 Bedarf an weitergehenden Hilfen

Weiter oben hatten wir aufgezeigt, dass der bedeutsamste Anlass für bedrohte Wohnverhältnisse die Mietschulden der betroffenen Haushalte sind (2.2). Verbunden mit dem Ergebnis, dass gut 80 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte über ein Transfereinkommen verfügen und jeder zwanzigste Haushalt angibt, zum Zeitpunkt des drohenden Wohnungsverlustes überhaupt kein Einkommen zu haben, wird deutlich, dass drohende Wohnungslosigkeit sich zu vorderst mit Armut und materieller Unterversorgung erklären lässt.

Vor diesem Hintergrund fällt aus hilfssystematischer Sicht der Frage große Bedeutung zu, ob bei der Abwendung drohender Wohnungslosigkeit insbesondere finanzielle Hilfen und/oder Hilfen bei der Überwindung von Verschuldung/Überschuldung erforderlich sind, gegebenenfalls ergänzt durch eine flankierende Unterstützung bei der Aktivierung bisher nicht zugänglicher oder genutzter finanzieller Ressourcen (z.B. Wohngeld) und Budgetberatungen, oder ob dies zur Überwindung einer akuten Krise und zur dauerhaften Absicherung präventiver Interventionen allein nicht ausreicht und weitergehende Hilfen erforderlich sind.

GRAFIK 18



Aus diesem Grund wollten wir von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Präventionsstellen im Rahmen der Befragung wissen, ob sie bei den von ihnen im Rahmen der Untersuchung erfassten einzelnen Haushalten einen Bedarf an weitergehenden Hilfen festgestellt haben und in welchem Bereich dieser Bedarf zu verorten ist. Dazu liegen Angaben für 2.625 Haushalte vor. Die Ergebnisse sind in Grafik 18 dargestellt.³⁰

Betrachten wir zunächst die Ergebnisse unter Einbezug der Mehrfachnennungen,³¹ dann zeigt sich, dass gut ein Drittel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (34,2 %) einen Bedarf an Unterstützung bei der Regelung ihrer Verschuldung/Überschuldung hat, der über die unmittelbare Krisenbewältigung hinausgeht. Bemerkenswert ist, dass bei einer gleich großen Gruppe von Haushalten kein über die Wohnraumsicherung hinausgehender Bedarf festgestellt wurde

³⁰ Ob und inwieweit alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Präventionsstellen in den Kommunen hinreichend zur Durchführung solcher Einschätzungen qualifiziert sind, lässt sich nicht generell beantworten, zumal die Formalqualifikation der mit dieser Aufgabe Betrauten in den Kommunen sehr unterschiedlich ist.

³¹ Im Schaubild sind die Mehrfachnennungen im Vollfarbton dargestellt, während die um die Mehrfachnennungen bereinigten Ergebnisse schraffiert sind.

(34,2 %). Bei dieser Gruppe reichen nach Einschätzung des Personals der Präventionsstellen die Interventionen zur Bewältigung der akuten Krise aus, um die Wohnverhältnisse der betroffenen Haushalte auch dauerhaft zu sichern.

Weitergehenden Unterstützungsbedarf³² hat rd. jeder zehnte Haushalt im Bereich der Suchtproblematik (11,3 %) oder wegen psychischer Störungen (8,6 %), zusammen beträgt ihr Anteil 18,5 % von allen Haushalten. Dabei fällt die Gruppe von Haushalten sehr klein aus, die zugleich einen weitergehenden Hilfebedarf in den Bereichen „Suchthilfe“ und „Hilfe für psychisch Kranke“ (Mehrfachdiagnose) aufweist. Von 2.625 Haushalten trifft dies auf 38 zu, was einem Wert von 1,4 % entspricht.

Gut jeder fünfte Haushalt benötigt im Anschluss an die Lösung der akuten Krise Hilfen bei der Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (18,2 %) und weiteren 11,3 % der Haushalte wird ein sonstiger weitergehender Hilfebedarf attestiert, worunter sich eine Vielzahl von Angaben subsumiert.³³

Isolieren wir in einem weiteren Schritt die Mehrfachnennungen und konzentrieren uns auf Haushalte, für die nur in einem Bereich ein weitergehender Hilfebedarf angegeben wurde, dann zeigt sich, dass dies in den jeweiligen Bereichen auf deutlich weniger Haushalte zutrifft, weil viele von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte einen weitergehenden Hilfebedarf zugleich in mehreren Bereichen haben. Umgekehrt wird aber auch deutlich, dass von den 34,2 % aller Haushalte mit einem weitergehenden Hilfebedarf bei der Regelung ihrer Ver-/Überschuldung die Mehrzahl (25,7 %) nur in diesem Bereich Unterstützung benötigt. Zusammen mit den Haushalten ohne jeden weiteren Hilfebedarf (34,2 %) macht dies immerhin 59,9 % aller Haushalte aus – oder anders formuliert: bei knapp 60 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte geht es sowohl bei der akuten Krise als auch daran anschließend im Wesentlichen um finanzielle Angelegenheiten. Das bedeutet dann aber eben auch, dass bei gut 40 % der bedrohten Haushalte ein über die Hilfe bei finanziellen Angelegenheiten hinausgehender Hilfebedarf besteht.

Grafik 18 ist auch für die übrigen Bereiche zu entnehmen, wie viele Haushalte jeweils nur in dem einen Bereich einen Unterstützungsbedarf haben. So hatten 5,9 % aller Haushalte einen Hilfebedarf ausschließlich bei der Überwindung der Suchtproblematik, 4,5 % ausschließlich bei der Überwindung psychischer Störungen und 10,7 % der Haushalte ausschließlich bei der Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

Der Bedarf an über die unmittelbare Krisenbewältigung hinausgehenden weitergehenden Hilfen ist zwischen den verschiedenen Haushaltstypen zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägt (Grafik 19). Es fällt zunächst auf, dass kinderlose (Ehe-) Paare am wenigsten Unterstützung benötigen (57,9 %) und allein erziehende Männer die (wenn auch kleine) Gruppe mit dem größten weitergehenden Hilfebedarf

³² Vgl. zum Bedarf an weitergehenden Hilfen im Anhang auch die Tabellen 8.

³³ Am häufigsten geht es um die dauerhafte finanzielle Absicherung bestehender Wohnverhältnisse oder die Vermittlung einer preiswerteren Wohnung (3,8 %), die Unterstützung beim Umgang mit Krankheit, Behinderung bzw. Betreuung (1,9 %), um eine eher allgemeine Sozial- und Existenzberatung auch und besonders im Zusammenhang mit bestehender Arbeitslosigkeit (1,5 %), um Unterstützung bei Erziehungsproblemen und der Gefährdung von Kindeswohl (1 %) sowie viele weitere Bedarfe, deren Nennungen aber selten waren.

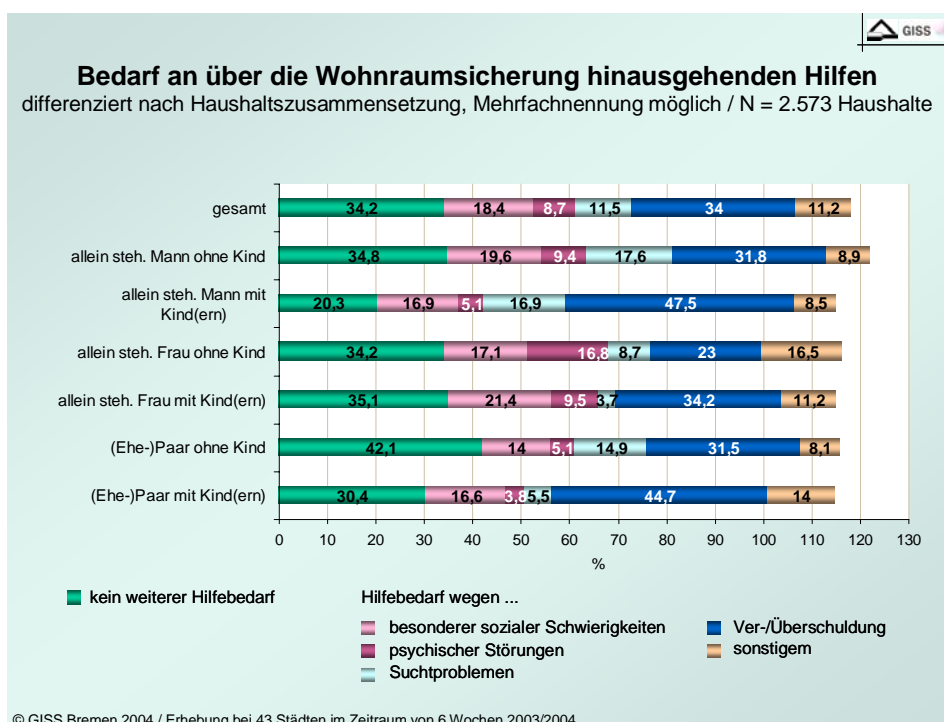
darstellen (79,7 %). Bei allen anderen Haushaltstypen gibt es keine größere Abweichung vom Durchschnitt (65,8 %) bezüglich des weitergehenden Hilfebedarfs.

Auffällig ist auch, dass der Hilfebedarf bei der Regelung der Verschuldung in allen Haushalten mit Kindern erheblich größer ist als bei den allein stehenden Frauen (34,2 % zu 23 %) und Männern (47,5 % zu 31,8 %) sowie bei den kinderlosen (Ehe-)Paaren (44,7 % zu 31,5 %). Die Überschuldungsproblematik scheint also bei den Haushalten mit Kindern gravierender und schwerer zu überwinden zu sein als bei den kinderlosen Haushalten (obwohl nur für die allein erziehenden Mütter auch zutrifft, dass sie – im Vergleich zur Gesamtbevölkerung – überdurchschnittlich häufig zu den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten gehören, s.o.).

Beim Bedarf an weitergehenden Hilfen für Haushalte in besonderen Schwierigkeiten gibt es zwischen den einzelnen Haushaltstypen keine frappierenden Unterschiede, lediglich die (Ehe-)Paare ohne Kind weichen mit 14,0 % etwas stärker als die anderen vom Durchschnittswert (18,4 %) ab und haben einen geringeren Bedarf.

Anders verhält es sich beim Bedarf an Suchthilfen und Hilfe wegen psychischer Beeinträchtigungen. Dazu fällt auf, dass allein stehenden (17,6 %) und allein erziehenden (16,9 %) Männern überdurchschnittlich häufig ein Bedarf an Suchthilfen attestiert wird (durchschnittlicher Anteil über alle Haushaltstypen hinweg: 11,5 %), während insbesondere für allein stehende Frauen ein fast doppelt so hoher Bedarf an weitergehenden Hilfen wegen psychischer Störungen gesehen wird (16,8 %), wie für den Durchschnitt aller Haushaltstypen ermittelt wurde (8,7 %). Diese Ergebnisse bestätigen und relativieren zugleich Aussagen aus anderen Studien über bereits eingetretene Wohnungslosigkeit, die in eine ähnliche Richtung deuten. Es wird deutlich, dass bei von Wohnungslosigkeit bedrohten Männern Suchtprobleme und bei Frauen psychische Probleme verbreiteter sind. Und dennoch liegen bei beiden Geschlechtern die jeweiligen Anteile durchweg deutlich unter 20 %.

GRAFIK 19



Wie bei den Haushalten, sind auch in den Regionstypen zum Teil erhebliche Unterschiede festzustellen. Bezüglich des generellen Bedarfs an weitergehenden Hilfen ist zunächst festzustellen, dass dieser sowohl in den ostdeutschen Kommunen (71,6 %) als auch in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (77,8 %) überdurchschnittlich hoch eingeschätzt wird (Durchschnitt: 65,8 %). Der Tabelle 4 ist zu entnehmen, dass beides auch auf die Verschuldungs-/Überschuldungsproblematik zutrifft. In den ostdeutschen Kommunen wird 45,6 % der Haushalte ein entsprechender weitergehender Hilfebedarf attestiert (gegenüber 30,8 % in den westdeutschen Kommunen) und in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt der Wert bei 43,6 % (gegenüber 30,1 % in den größeren Kommunen).

Bei dem Bedarf an weitergehenden Hilfen wegen psychischer Störungen und Suchtproblemen gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Regionstypen. Anders verhält es sich bei besonderen sozialen Schwierigkeiten. Gegenüber dem Mittelwert von 18,2 % aller Haushalte liegt der Wert der Haushalte mit entsprechendem Unterstützungsbedarf in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich niedriger (13,7 %) und in den westdeutschen Kommunen etwa auf gleichem Niveau (16,7 %). Überdurchschnittlich hingegen ist der Bedarf in den ostdeutschen Kommunen (23,2 %) und insbesondere in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (28,6 %).

TABELLE T 4

Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen nach Regionstypen

Hilfebedarf wegen ... *)	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Ver-/Überschuldung	898	34,2	348	43,6	550	30,1	275	45,6	623	30,8
Suchtproblemen	297	11,3	104	13,0	193	10,6	63	10,4	234	11,6
psychischen Störungen	225	8,6	80	10,0	145	7,9	33	5,5	192	9,5
besonderer sozialer Schwierigkeiten	478	18,2	228	28,6	250	13,7	140	23,2	338	16,7
sonstigem	296	11,3	96	12,0	200	10,9	53	8,8	243	12,0
Kein weiterer Hilfebedarf	898	34,2	177	22,2	721	39,5	171	28,4	727	36,0
Gesamt (Nennungen)	3.092	(117,8)	1.033	(129,4)	2.059	(112,7)	735	(121,9)	2.357	(116,6)
Gesamt (Fälle)	2.625	100	798	100	1.827	100	603	100	2.022	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass nach Auffassung der mit den Präventionsfällen befassten Fachleute vor Ort bei einem guten Drittel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte die Unterstützung bei der Bearbeitung der aktuellen Krise ausreicht und kein darüber hinausgehender Unterstützungsbedarf besteht. Unter Einbezug der Haushalte, bei

denen der weitergehende Hilfebedarf sich ausschließlich auf Überwindung der Verschuldungsproblematik bezieht, beschränkt sich bei knapp 60 % der Präventionsfälle der Hilfebedarf – so überhaupt vorhanden – kurz- oder längerfristig auf finanzielle Angelegenheiten. Diese Ergebnisse mahnen auch zur Vorsicht gegenüber Aussagen, bei denen dem Gros der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte eine Bündelung materieller und sozialer Schwierigkeiten unterstellt³⁴ oder gar die „Wohnfähigkeit“ abgesprochen wird.

Andererseits zeigen die Ergebnisse aber auch, dass ein erheblicher Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (knapp über 40 %) einen Bedarf an Hilfen hat, die über rein finanzielle Angelegenheiten hinausgehen und denen im Rahmen der Prävention Aufmerksamkeit beigemessen werden sollte, da anderenfalls die Gefahr besteht, dass die Hilfen zu kurz greifen und erneut Wohnungslosigkeit drohen kann. Dies gilt im Übrigen sowohl für Frauen als auch für Männer, auch wenn unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen der Hilfebedarfe dabei zu beachten sind.³⁵

Unter Berücksichtigung der hohen Fallzahlen bei Präventionsstellen (auch im Vergleich mit Beratungsangeboten für bereits wohnungslose Personen) wird also ein erheblicher Bedarf an weitergehenden Hilfen zur Verstärkung der Nachhaltigkeit von präventiven Maßnahmen deutlich, der bei weitem noch nicht überall auch vollständig abgedeckt ist.³⁶

³⁴ In diesem Punkt muss auch den Schlussfolgerungen der im Übrigen sehr gründlichen und aufschlussreichen Untersuchung von Gerull (2003) widersprochen werden. Sie kommt in einem Zwischenfazit zu der Beurteilung, *„dass der überwiegende Teil der untersuchten Haushalte nicht nur von Mietschulden betroffen war, sondern sich in vielfältigen materiellen und immateriellen Notlagen befand. Weit mehr als die Hälfte der Untersuchten war sogar von einer Kumulation von Armutslagen betroffen.“* (ebenda, S. 206). In Bezug auf Suchtmittelmissbrauch (15,9 %) und psychische Störungen (11,3 %) lagen die jeweiligen Anteile der von Gerull untersuchten Klientel einer Berliner Präventionsstelle jedoch (trotz der Dominanz von Alleinstehenden ohne Kinder in ihrem Sample) nur geringfügig über den von uns ermittelten Werten und ebenfalls jeweils deutlich unter 20 %. Erst durch Hinzuziehung der *„immateriellen Armutslage Arbeitslosigkeit“* als dritten von drei möglichen Indikatoren für immaterielle Armutslagen werden die zitierten Aussagen ermöglicht.

³⁵ Insofern ist auch jüngst veröffentlichten Ergebnissen der Forschung über Frauen in Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen einerseits zuzustimmen (im Hinblick auf die Notwendigkeit persönlicher Hilfen für Teilgruppen der von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen; vgl. Enders-Dragässer/Huber/Sellach 2004; S. 78), und andererseits sind die Ergebnisse dahingehend zu ergänzen, dass ein solcher Bedarf auch für einen etwa gleich großen Teil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Männer und für Paare mit und (wenn auch in etwas geringerem Umfang) ohne Kind (er/n) festzustellen ist.

³⁶ Zum Engagement freier Träger im Bereich der Prävention vgl. auch die beiden vorangegangenen Studien der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund (Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003a, Busch-Geertseman/Evers 2004b).

3. WIEDERHOLUNGSFÄLLE

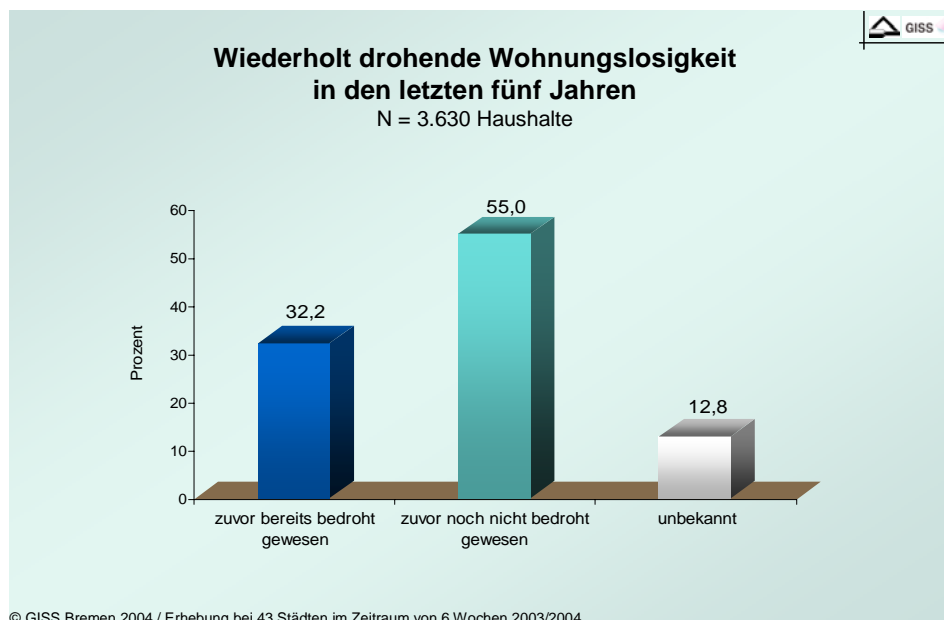
Bei der Untersuchung der Nachhaltigkeit präventiver Hilfe haben wir uns im Kontext der schriftlichen Befragung vor allem auf den Umfang und die Hintergründe der Wiederholungsfälle konzentriert, also der Fälle, die den Präventionsstellen wiederholt als von Wohnungsverlust bedroht gemeldet wurden.³⁷

Im Folgenden wird zunächst auf den Umfang, die Häufigkeit, den Zeitpunkt sowie den Anlass der Wiederholungsproblematik eingegangen. Dem folgt ein Kapitel, in dem der Frage nachgegangen wird, wie bei der vorausgegangenen Wohnungskrise der Bedarf an weitergehenden Hilfen eingeschätzt wurde. Und schließlich geht es um die Art und den Umfang der kommunalen Interventionen sowie um die Hilfen, die den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten in der vorausgegangenen Krise gewährt wurden. Ebenfalls behandelt wird die Einschätzung der Sachbearbeitung in den Präventionsstellen zu dem Grund des wiederholten Auftritts bei Fällen, in denen in der Vergangenheit bereits Wohnungslosigkeit abgewendet werden konnte.

3.1 Umfang von Wiederholungsfällen in den letzten fünf Jahren

Zur Ermittlung der Nachhaltigkeit der Wirkung wirtschaftlicher und persönlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit wurde zunächst der Anteil der Wiederholungsfälle an den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten ermittelt, die den Präventionsstellen im Untersuchungszeitraum bekannt wurden.

GRAFIK 20

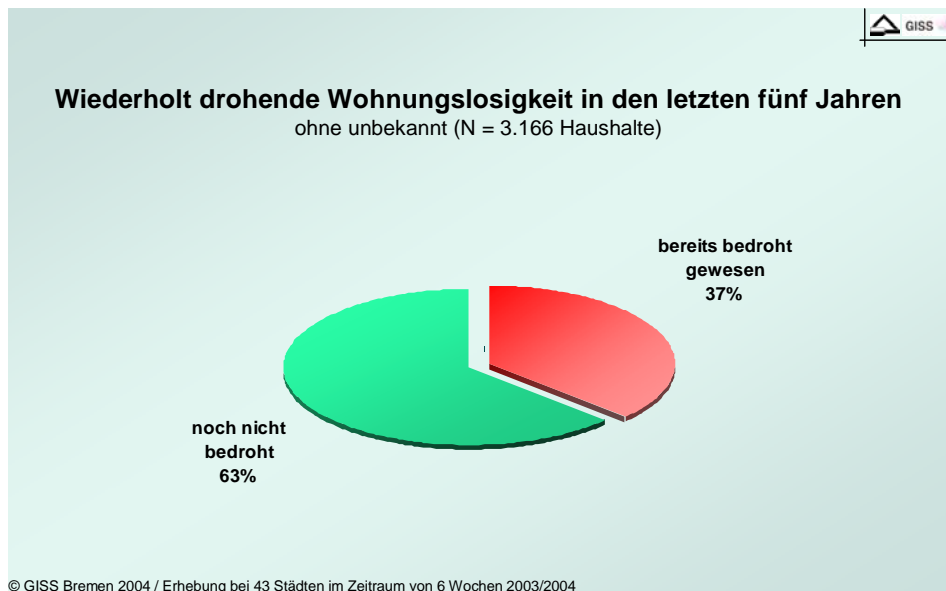


³⁷ Als „Wiederholungsfälle“ wurden aktuell von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte definiert, von denen den Präventionsstellen bekannt war, dass sie während der vergangenen fünf Jahre bereits einmal oder mehrfach akut von Wohnungslosigkeit bedroht waren.

Dabei stellte sich als erstes interessantes Ergebnis heraus, dass die zuständigen Präventionsstellen nur bei 87,2 % aller einbezogenen 3.630 Haushalte überhaupt Angaben darüber machen konnten, ob diese zuvor schon einmal oder mehrmals von Wohnungslosigkeit bedroht waren, und dass dies bei 12,8 % der Fälle unbekannt war (Grafik 20).³⁸ Bei der Mehrzahl der erfassten Haushalte (55,0 %) stellt die akute Bedrohung des Wohnverhältnisses die erste Krise dar, zuvor waren sie noch nicht in eine vergleichbare Situation geraten. Ein knappes Drittel (32,2 %) bildet die Gruppe der Wiederholungsfälle, also jener Haushalte, die zuvor bereits mindestens einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren.

Bereinigen wir die in Grafik 20 ausgewiesenen Werte um die Haushalte, von denen unbekannt ist, ob sie zuvor bereits von Wohnungslosigkeit bedroht waren, ergibt sich eine Verteilung von 37 % Wiederholungsfällen zu 63 % Erstfällen (Grafik 21).

GRAFIK 21



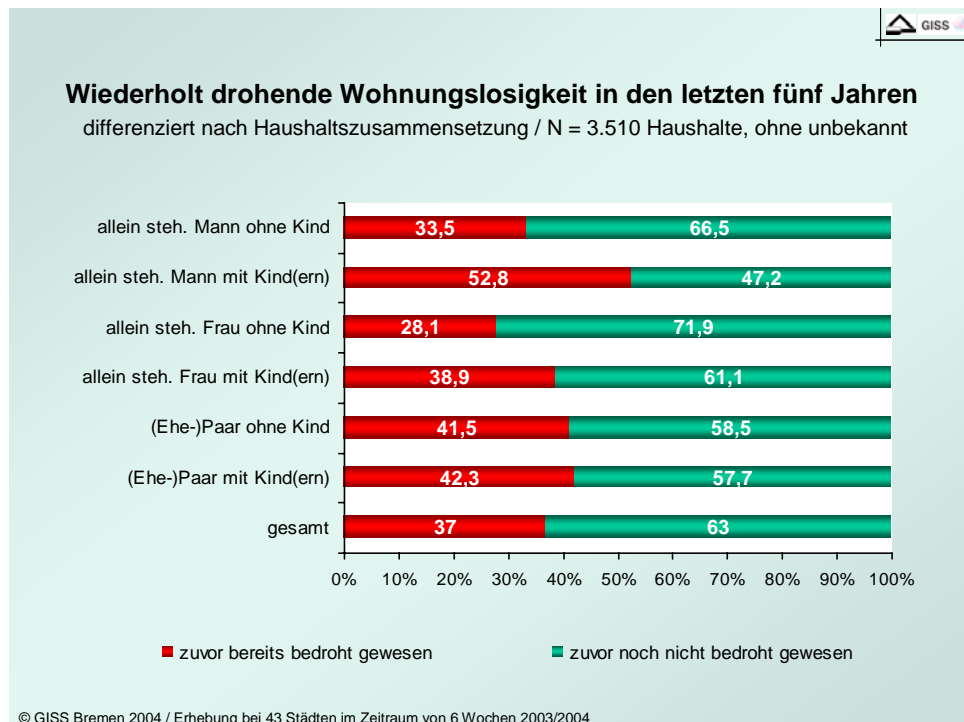
Damit ergibt unsere Untersuchung nahezu exakt den gleichen Wert in Bezug auf den Anteil der Wiederholungsfälle wie Gerulls Aktenanalyse der Mietschuldenfälle in der „Sozialen Wohnhilfe“ (Präventionsstelle) eines Berliner Bezirks.³⁹

³⁸ Zum Teil erklärt sich das damit, dass in einzelnen Kommunen Umstellungen bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik stattgefunden hatten (etwa die Übertragung der Aufgaben auf freie Träger, bei denen dann bisweilen entsprechende Informationen fehlten, oder aber vergleichbare Informationsdefizite infolge der Neuordnung kommunaler Sozialdienste). Im Wesentlichen erklärt sich der hohe Grad an fehlenden Informationen aber über unzureichende oder gar nicht vorhandene Dokumentationssysteme in den meisten Kommunen. Eine systematische Erfassung zur Gewährung von Hilfen in Wohnungsnotfällen für alle davon bedrohten Haushalte, wie sie im Rahmen der Untersuchung durchgeführt wurde, ist nur bei sehr wenigen Kommunen anzutreffen. Am ehesten bezieht sich die Datenerfassung der Präventionsstellen auf wirtschaftliche Hilfe nach § 15a BSHG, aber bereits bei den Ablehnungen der Anträge auf Mietschuldenübernahmen ist die Datenbasis nicht in allen Kommunen vollständig.

³⁹ 37,5 % der 1997 im damaligen Bezirk Mitte registrierten Mietschuldenhaushalte (N = 558) waren dort seit 1992 bereits schon ein- oder mehrmals wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht gewesen (Gerull 2003, S. 155).

Differenziert nach Haushaltstypen ergibt sich, dass insbesondere allein stehende Frauen (28,1 %), aber auch Männer (33,5 %) ohne Kind(er) vergleichsweise selten zuvor bereits einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren, während dies auf mehr als zwei von fünf (Ehe-)Paaren mit (42,3 %) und ohne Kind(er/n) (41,5 %) zutrifft (Grafik 22). Überrascht werden die Werte nur von den allein erziehenden Männern (52,8 %), wenngleich es sich wegen deren ohnehin geringer Anzahl im Untersuchungssample lediglich um absolut 38 Haushalte handelt.⁴⁰

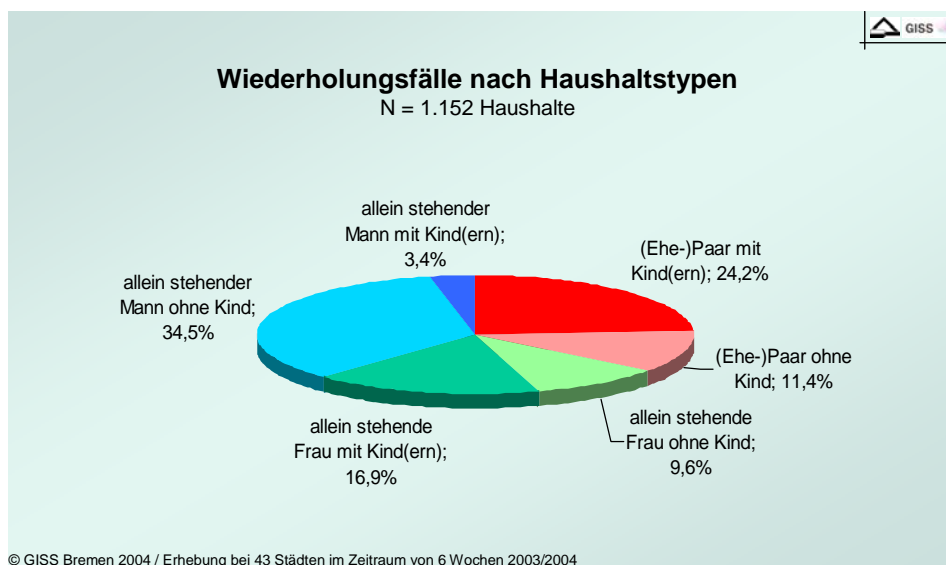
GRAFIK 22



Wechseln wir für einen Augenblick die Perspektive und richten die Aufmerksamkeit nur auf die Wiederholungsfälle, dann ergibt sich – wie in Grafik 23 dargestellt – eine etwas andere Haushaltszusammensetzung, als sie weiter oben für das Gesamtsample ausgewiesen wurde (Grafik 4). Zwar dominieren auch bei den Wiederholungsfällen mit 34,5 % die allein stehenden Männer ohne Kinder, dennoch ist ihr Anteil gegenüber 39 % im Gesamtsample etwas geringer. Umgekehrt verhält es sich bei den (Ehe-)Paaren mit und ohne Kind(er/n), deren Anteil im Gesamtsample zusammen 29,7 % beträgt, bei den Wiederholungsfällen aber immerhin 35,6 %. Bei den allein erziehenden Frauen liegen die Werte auf vergleichbarem Niveau, während der Anteil der kinderlosen allein stehenden Frauen bei den Wiederholungsfällen mit 9,6 % unterhalb des Wertes im Gesamtsample liegt (12,9 %).

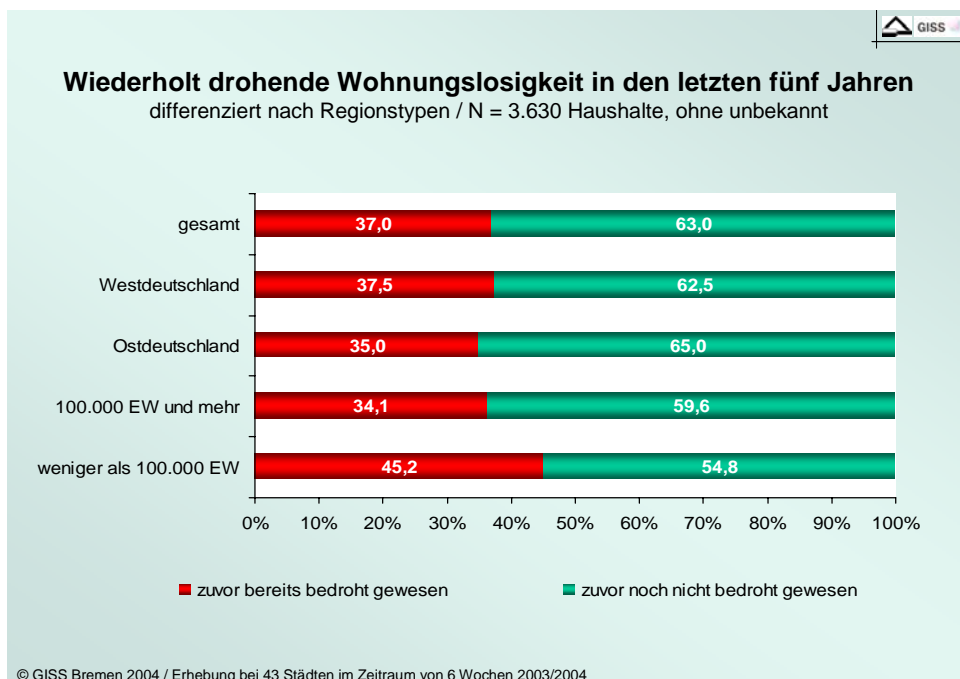
⁴⁰ vgl. dazu auch Tabelle 9 im Anhang

GRAFIK 23



Der Vergleich der Regionstypen (Grafik 24) zeigt keine bedeutsamen Unterschiede bezüglich des Auftretens von Wiederholungsfällen zwischen westdeutschen (37,5 %) und ostdeutschen (35 %) Kommunen, wohl aber einen zwischen Kommunen mit mehr und weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.⁴¹ Bei Ersteren ist etwas mehr als jeder dritte (34,1), bei Letzteren fast jeder zweite Auftritt bei den Präventionsstellen ein Wiederholungsfall (45,2 %).

GRAFIK 24



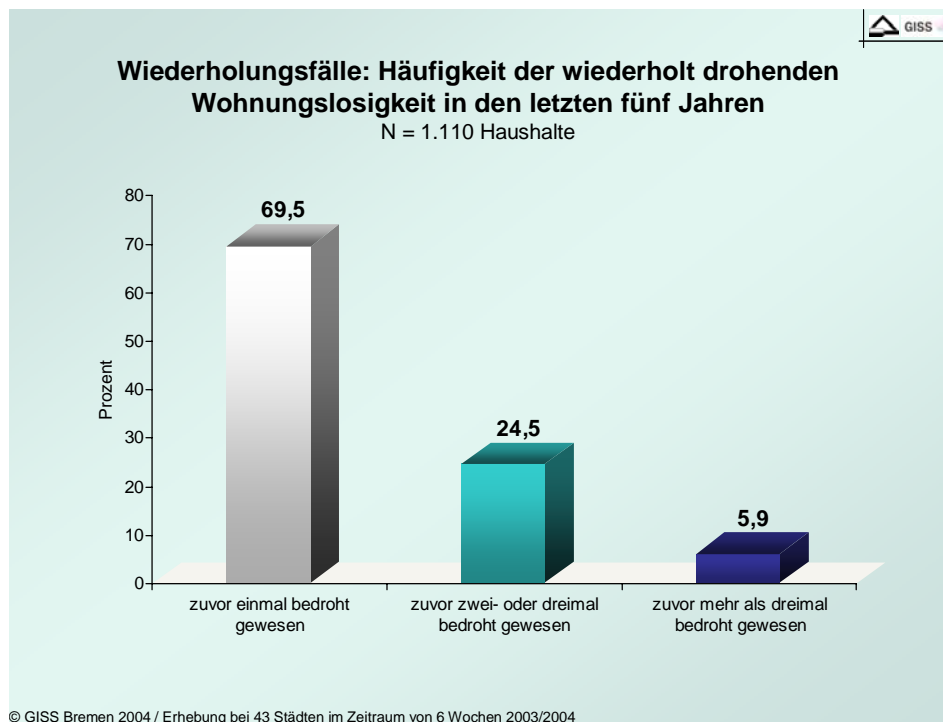
⁴¹ Vgl. dazu auch die Tabelle 10 im Anhang.

3.2 Häufigkeit von wiederholt drohender Wohnungslosigkeit

Nachdem wir festhalten können, dass von den mehr als 3.000 untersuchten Haushalten nur gut ein Drittel zu den Wiederholungsfällen zählt, zeigt die nähere Betrachtung dieser Haushalte, dass in den vergangenen fünf Jahren vor der aktuellen Krise knapp 70 % von ihnen lediglich einmal und rd. 30 % bereits mehrfach von Wohnungslosigkeit bedroht waren, und zwar 24,5 % zwei- bis dreimal und 5,9 % mehr als dreimal. (Grafik 25).

In Grafik 26 wird der differenzierte Anteil der Wiederholungsfälle an der Gesamtheit aller erfassten Haushalte dargestellt, wodurch die in Grafik 25 ausgewiesenen Werte etwas relativiert werden. Dabei zeigt sich, dass bei Betrachtung des Gesamtsamples etwa ein Viertel der Haushalte in den vorausgegangenen fünf Jahren bereits einmal in einer vergleichbaren Notlage war (25,7 %), knapp jeder zehnte Haushalt bereits zwei bis dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht war (9,1 %) und dies nur bei 2,2 % aller Haushalte mehr als dreimal der Fall war.⁴²

GRAFIK 25

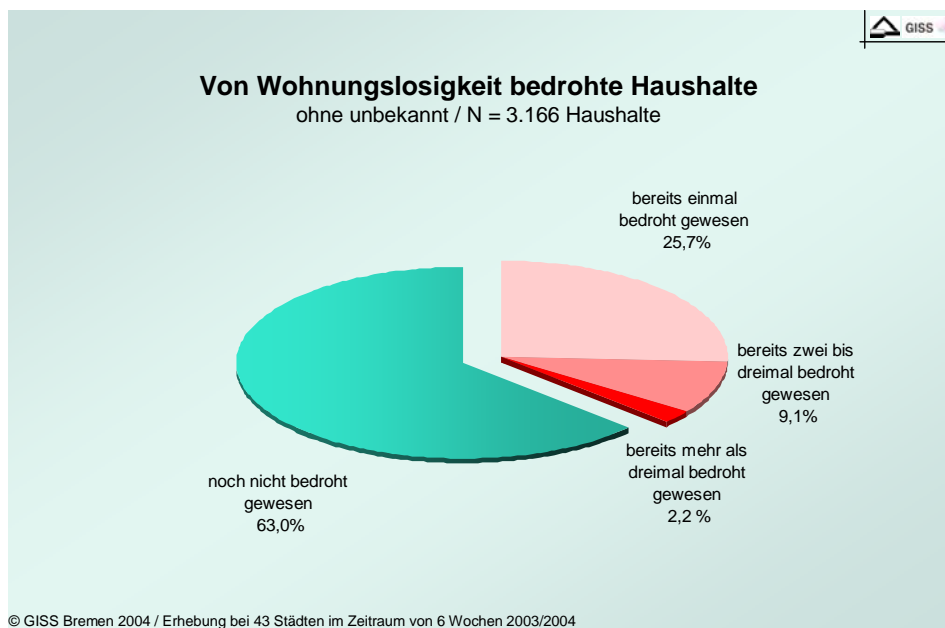


Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die in der Praxis der Hilfen in Wohnungsnotfällen gelegentlich geäußerte These nicht bestätigen lässt, wonach viele Haushalte immer wieder in eine vergleichbare Lebenslage geraten. Gelegentlich werden mit solchen Aussagen ja auch starke Restriktionen bei der Gewährung präventiver Hilfen begründet. Es ist jedoch anzunehmen, dass dabei die vergleichsweise wenigen Fälle, bei denen es „immer wieder“ zu drohender Woh-

⁴² Auch hier ergeben sich relativ weitgehende Parallelen zur Studie von Gerull in Berlin. Dort betrug der Anteil der bereits einmal zuvor bedrohten Haushalte 23,5 %. 12,7 % und damit etwas mehr als in unserem Sample waren vor der aktuellen Krise zwei- (8,8 %) oder dreimal (3,9 %) von Wohnungslosigkeit bedroht und 1,3 % viermal, vgl. Gerull 2003, S. 155.

nungslosigkeit kommt, die Wahrnehmung der Praktikerinnen und Praktiker über die Gruppe insgesamt stark prägen. Denn – auch das zeigt die Grafik 26 – immerhin 88,7 % aller im Rahmen der Untersuchung erfassten Haushalte war in den vergangenen fünf Jahren vor der aktuellen Krise überhaupt noch nicht oder maximal einmal von Wohnungslosigkeit bedroht.

GRAFIK 26

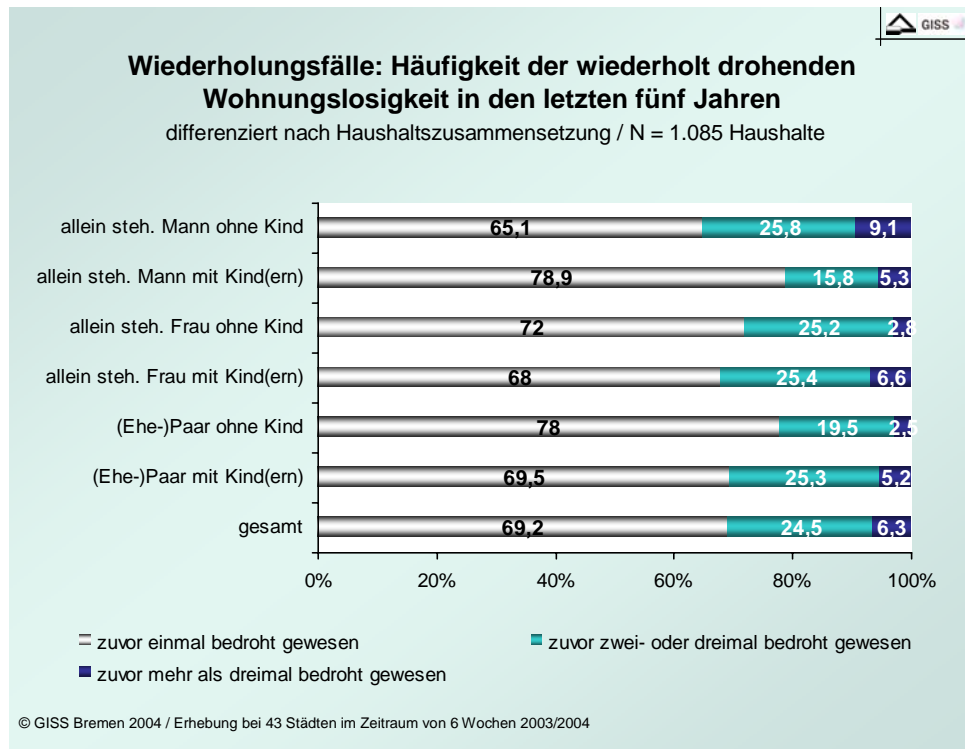


Konzentrieren wir uns wieder auf die Wiederholungsfälle und betrachten diese differenziert nach Haushaltstypen, so ergeben sich einige Unterschiede (Grafik 27). Die allein stehenden Männer verzeichnen beispielsweise im Vergleich aller Haushaltstypen mit 9,1 % den höchsten Wert derjenigen Haushalte, die bereits häufiger als dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht waren, wodurch sich – bei einem ebenfalls leicht überdurchschnittlichen Anteil von Fällen mit zwei bis drei Auftritten – der Anteil derjenigen Männer mit nur einem Wiederholungsauftritt entsprechend verringert (65,1 % gegenüber dem Durchschnitt von 69,2 %).⁴³

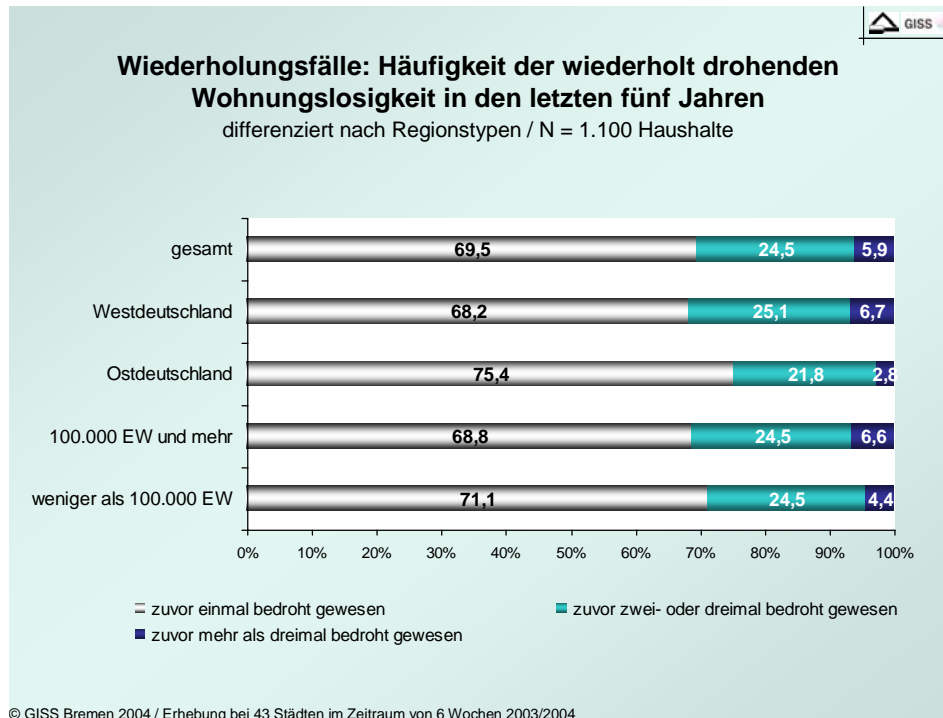
Umgekehrt verhält es sich bei den (Ehe-)Paaren ohne Kind und den allein erziehenden Männern. Beide Haushaltstypen zeichnen sich durch einen überproportionalen Anteil im Bereich der einmaligen Wiederholung (78 - 79 % gegenüber einem Durchschnittswert von rd. 69 %) und durch eher marginale Werte bei den mehr als dreimal stattgefundenen Krisen in den letzten fünf Jahren aus. Letzteres gilt auch für die allein stehenden Frauen ohne Kinder.

⁴³ Geringfügige Abweichungen der relativen Werte der Säule „Gesamt“ in Grafik 26 gegenüber den in Grafik 24 ausgewiesenen Werten erklären sich mit der unterschiedlichen Grundgesamtheit.

GRAFIK 27



GRAFIK 28



Die Werte der anderen Haushaltstypen bewegen sich auf durchschnittlichem Niveau. Trotz der beschriebenen Unterschiede bleibt festzuhalten, dass es bei der

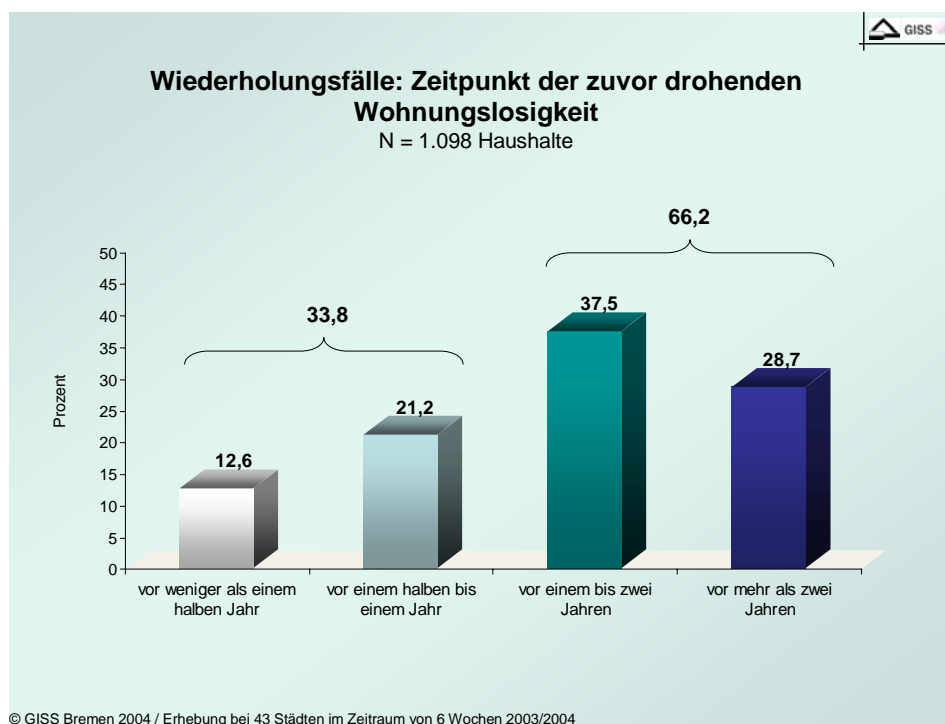
Häufigkeit der Wiederholungsfälle in den letzten fünf Jahren keine gravierenden Abweichungen zwischen den einzelnen Haushaltstypen gibt.⁴⁴

Dies trifft auch auf die Regionstypen zu. Aus Grafik 28 lässt sich zwar ablesen, dass der Anteil der in westdeutschen Kommunen mehr als dreimal wiederholt von Wohnungslosigkeit bedrohen Haushalte doppelt so hoch ist wie in den ostdeutschen Kommunen, der Unterschied beträgt aber auch nur 3,9 Prozentpunkte. Bemerkenswert ist allenfalls, dass in den westdeutschen Kommunen gut zwei Drittel der Haushalte nur einmalige Wiederholungsfälle darstellen, während dies in den ostdeutschen Kommunen auf drei Viertel der Haushalte zutrifft – oder anders ausgedrückt: in den westdeutschen Kommunen ist die Problematik mehrfacher Wiederholungen geringfügig stärker ausgeprägt.

3.3 Zeitpunkt zuvor drohender Wohnungslosigkeit

Hatten wir zuvor die Häufigkeit der wiederholt drohenden Wohnungslosigkeit in den letzten fünf Jahren dargestellt, so gehen wir nun auf den Zeitpunkt der letzten Krise vor dem aktuell drohenden Wohnungsverlust ein (Grafik 29). Es zeigt sich, dass jedem achten Wiederholungsfall (12,6 %) vor weniger als einem halben Jahr schon einmal Wohnungslosigkeit gedroht hatte, bei gut einem Fünftel der Haushalte (21,2 %) lag die vorausgegangene Krise in der Zeitspanne zwischen einem halben und einem Jahr. In der Addition ergibt sich daraus, dass ein Drittel aller Wiederholungsfälle (33,8 %) innerhalb eines Jahres bei den zuständigen Präventionsstellen erneut bekannt wurde.

GRAFIK 29

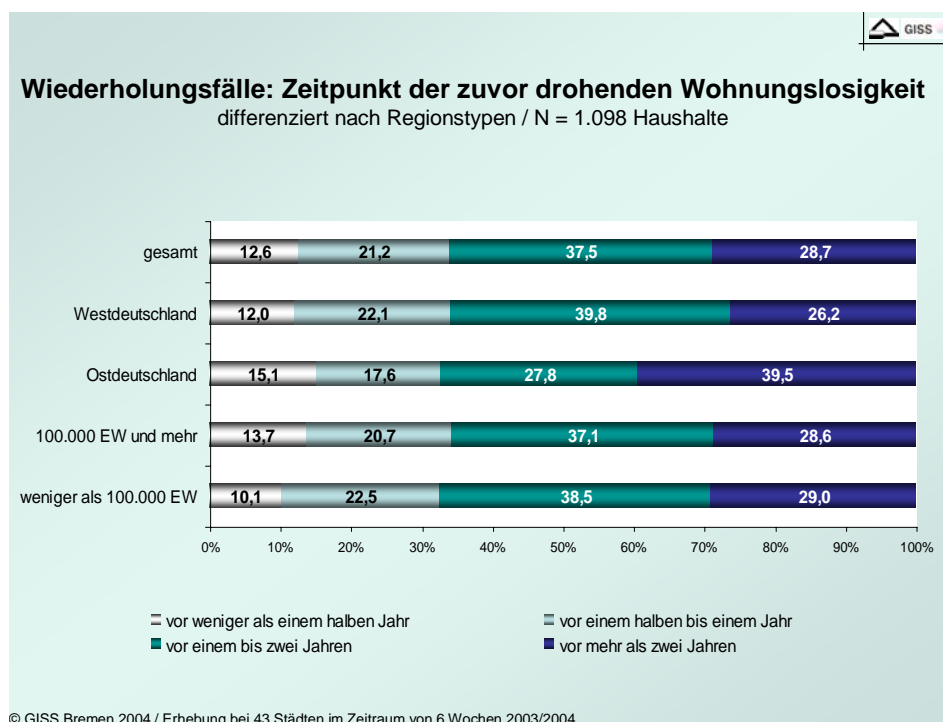


⁴⁴ Weitere Daten zur Häufigkeit der Wiederholungsfälle nach Regions- und Haushaltstypen finden sich in den Tabellen 11 und 12 im Anhang.

Bei zwei Drittel der Haushalte (66,2 %) lag die letzte drohende Wohnungslosigkeit länger als ein Jahr zurück, davon bei gut einem Viertel (28,7 %) mehr als zwei Jahre. Bei der größten Gruppe der Wiederholungsfälle (37,5 %) liegt der Zeitpunkt der letzten Krise zwischen einem und zwei Jahren zurück.

Stellen wir den Zeitpunkt des zuletzt bedrohten Wohnverhältnisses nicht nur im Zusammenhang mit den Wiederholungsfällen, sondern auch im Kontext aller im Rahmen der Untersuchung befragten Haushalte dar, so ergibt sich, dass von den insgesamt mehr als 3.000 Haushalten lediglich jeder neunte innerhalb eines Jahres vor der aktuell drohenden Wohnungslosigkeit schon einmal in einer vergleichbaren Krise war. Bezogen auf die Zeitspanne von einem halben Jahr trifft dies auf deutlich unter 5 % aller erfassten Haushalte zu.

GRAFIK 30



Zwischen den verschiedenen Haushaltstypen gibt es zwar Unterschiede, diese fallen aber ob ihrer geringen Ausprägung kaum ins Gewicht. Und auch bei der Differenzierung der Befunde nach Regionen fällt nur bei den Kommunen aus Ostdeutschland die Verschiebung der Werte zwischen den Zeiträumen von einem bis zwei bzw. mehr als zwei Jahren ins Auge.⁴⁵ Bei einer Gruppierung der Werte in Zeiträume von bis zu einem Jahr und darüber nivellieren sich auch diese Unterschiede wieder. Dennoch kann für die ostdeutschen Kommunen festgehalten werden, dass zwischen den aktuellen und den vorausgegangenen Krisen in vier von zehn Wiederholungsfällen mehr als zwei Jahre liegen.

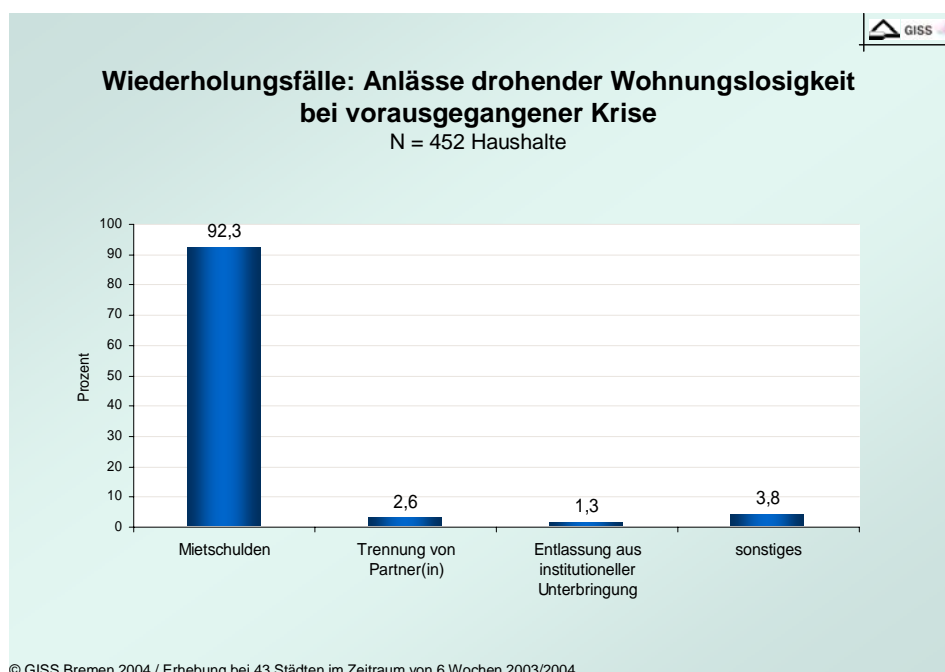
⁴⁵ Die Werte zum Zeitpunkt des letzten drohenden Wohnungsverlustes differenziert nach Haushalten und Regionen finden sich in den Tabellen 13 und 14 im Anhang.

3.4 Anlässe drohender Wohnungslosigkeit bei vorausgegangenen Krisen

Weiter oben hatten wir dargestellt (Grafik 8), dass der dominierende Anlass für die aktuell drohende Wohnungslosigkeit bei den 3.559 untersuchten Haushalten in deren Mietschulden zu finden war. Für 86,3 % der dokumentierten Haushalte konnte dies ermittelt werden, bei weiteren 7,5 % drohte Wohnungslosigkeit nach einer Trennung von der Partnerin bzw. dem Partner.

Betrachten wir nun für die Wiederholungsfälle die Anlässe der drohenden Wohnungslosigkeit bei der vorausgegangenen Krise, dann konzentrieren sich diese sogar noch stärker auf die Mietschuldenproblematik. Von allen Wiederholungsfällen, über die entsprechende Kenntnisse ermittelt werden konnten,⁴⁶ waren 92,3 % bei der vorausgegangenen Krise aufgrund von Mietschulden in ihrer Wohnsicherheit bedroht, bei 2,6 % der Haushalte hing diese Krise in erster Linie mit einer Trennung vom Partner oder der Partnerin zusammen (Grafik 31). Alle anderen Anlässe haben nur marginale Bedeutung.

GRAFIK 31

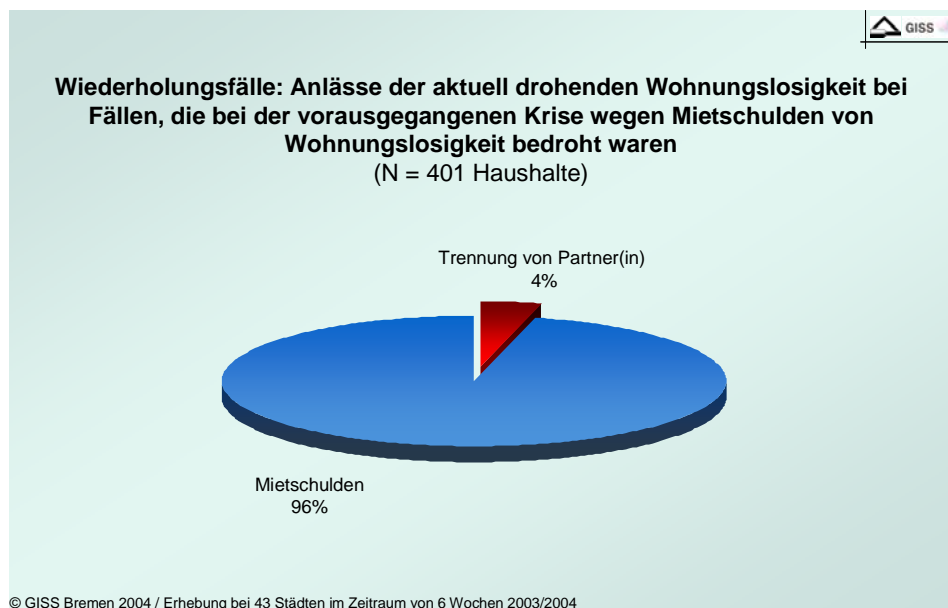


Damit bestätigt sich die weiter oben geäußerte Einschätzung, dass bedrohte Wohnverhältnisse in erster Linie auf Probleme bei der Zahlungsfähigkeit der Haushalte zurückzuführen sind. Sie stehen also fast immer im Kontext geringer, ungesicherter oder auch unsteter Einkommen, oder anders ausgedrückt: sie sind – auch bei Berücksichtigung zusätzlicher Problemlagen und Hilfebedarfe, die die Bedrohung des Wohnverhältnisses und den Zahlungsverzug mit verursachen kön-

⁴⁶ Das Sample reduziert sich hier auf Haushalte, bei denen in der Vergangenheit durch kommunale Intervention Wohnungslosigkeit verhindert werden konnte, da nur über diese Fälle bei den Präventionsstellen auch ausreichende Kenntnisse vorausgesetzt werden konnten. Gleiches gilt für die Ermittlung der im nächsten Kapitel behandelten weitergehenden Hilfebedarfe in der vorausgegangenen Krise. Zum Anteil von Wiederholungsfällen insgesamt, bei denen bei der vorausgegangenen Krise erfolgreich interveniert werden konnte, vgl. 3.6.

nen – immer auch ein Problem materieller Armut und Unterversorgung. Dass Zahlungsverzug auch über längere Zeiträume der dominante Anlass bleibt, wird auch nochmals an dem Umstand deutlich, dass 96 % der Haushalte, deren letzte Wohnkrise wegen Mietschulden entstanden war, auch bei der aktuellen Erfassung im Rahmen der Untersuchung wieder Mietschulden als den Anlass für drohende Wohnungslosigkeit benennen (Grafik 32). Lediglich 4 % der Haushalte mit Mietschulden in der vorausgegangenen Krise droht in der aktuellen Situation Wohnungslosigkeit aufgrund einer Trennung vom Partner oder der Partnerin.

GRAFIK 32



Generalisiert gelten für mehr oder weniger alle Haushalts- und Regionstypen Mietschulden als der bedeutsamste Anlass von Wohnungslosigkeit, und zwar ganz offensichtlich auch weitgehend unabhängig vom Zeitpunkt bzw. der Häufigkeit der Krisen.

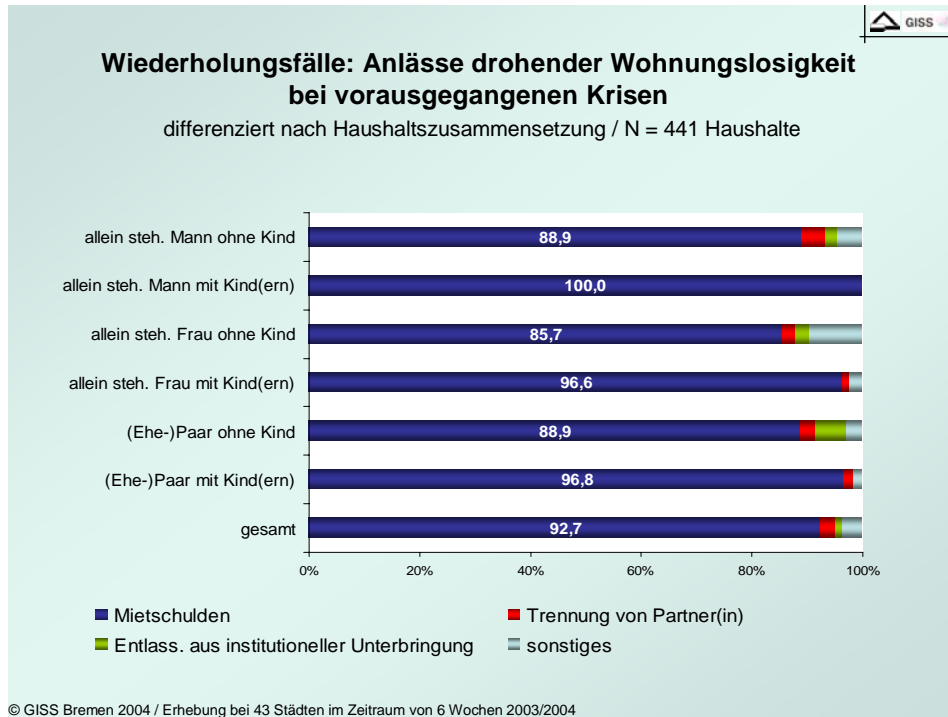
Differenziert betrachtet ergibt sich, dass zwischen den einzelnen Haushaltstypen nur geringe Unterschiede bestehen (Grafik 33). Insbesondere die Haushalte ohne Kinder verzeichnen bei den vorausgegangenen Krisen etwas niedrigere Werte bei den Mietschulden (allein stehende Männer 88,9 %, allein stehende Frauen 85,7 %, Mittelwert 92,7 %). Umgekehrt haben die Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich hohe Werte bezüglich der Mietschulden als Anlass der vorausgegangenen Krise (Paare 96,8 %, allein erziehende Frauen 96,6 % und allein erziehende Männer 100 %).⁴⁷

In etwa gleicher Größenordnung fallen die Abweichungen der Ergebnisse zwischen den Regionstypen aus (Grafik 34). So ist in den ostdeutschen Kommunen der Anteil der bereits in der letzten Krise wegen Mietschulden in der Wohnsicherheit bedrohten Haushalte um 5,5 Prozentpunkte höher als in den westdeutschen

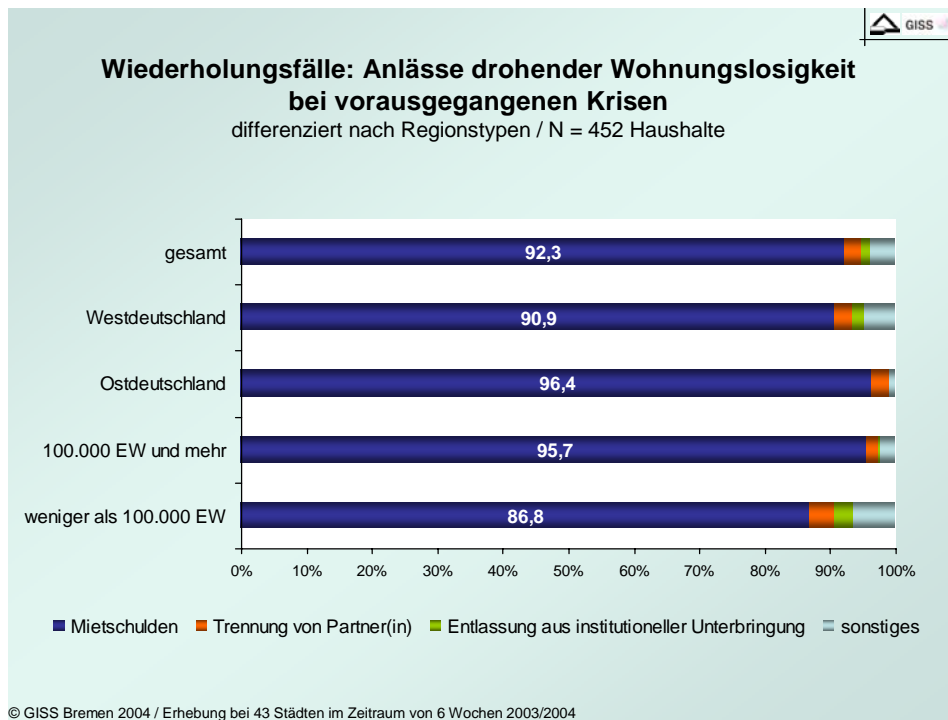
⁴⁷ Die Differenzierung der Werte nach Haushalten und Regionen finden sich in den Tabellen 15 und 16 im Anhang.

Kommunen und in den größeren Kommunen um 8,9 Prozentpunkte höher als in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

GRAFIK 33



GRAFIK 34

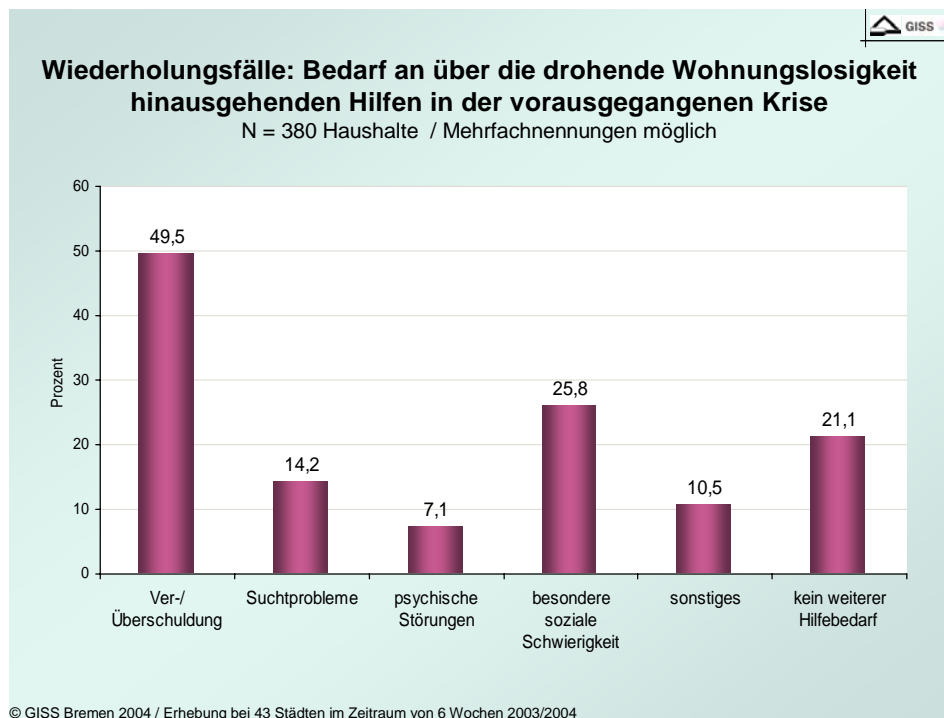


3.5 Bedarf an über die drohende Wohnungslosigkeit hinausgehenden Hilfen in der vorausgegangenen Krise

Nachdem wir weiter oben untersucht hatten, wie groß der Bedarf an Hilfe ist, der über die Bewältigung der aktuellen Krise hinausgeht, und dabei feststellen konnten, dass für rd. zwei Drittel aller erfassten Haushalte die Notwendigkeit einer solchen Unterstützung gesehen wurde (Grafik 18), gehen wir im Folgenden auf den entsprechenden Bedarf der Wiederholungsfälle bei ihrer vorausgegangenen Wohnungsnotfallkrise ein.

Dazu ist in Grafik 35 dargestellt, dass zum Zeitpunkt der letzten Krise für etwa jeden zweiten Haushalt – neben der Abwendung der Wohnungslosigkeit – ein zusätzlicher Bedarf an Hilfen zur Überwindung der Ver-/Überschuldung (49,5 %) gesehen wurde. Bei einem weiteren Viertel der Wiederholungsfälle (25,8 %) wurde ein Bedarf an Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ausgemacht, für jeden siebenten Haushalt wurden Hilfen zur Überwindung einer Suchtproblematik für erforderlich gehalten (14,2 %) und 7,1 % der Wiederholungsfälle wurde ein Bedarf an Hilfen wegen psychischer Störungen attestiert.

GRAFIK 35



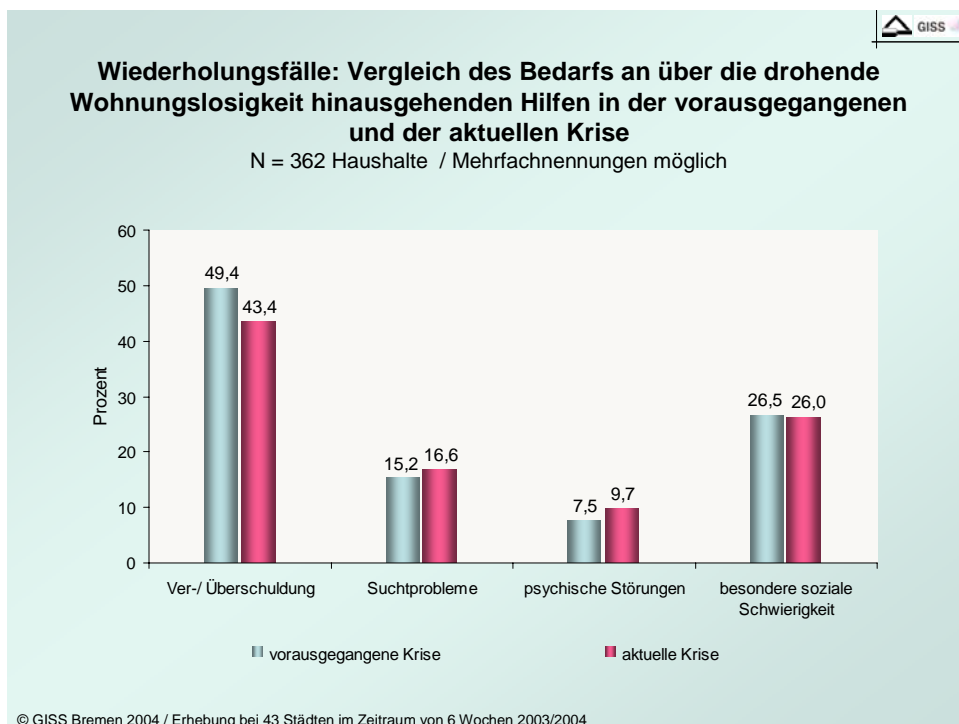
Von den Wiederholungsfällen hatte zum Zeitpunkt der damals drohenden Wohnungslosigkeit nur rd. ein Fünftel (21,1 %) der Haushalte keinen Bedarf an Hilfen, die über die unmittelbare Absicherung des Wohnverhältnisses hinausgingen. Anders ausgedrückt kann damit festgehalten werden, dass vier von fünf Haushalten, die in die aktuelle Erhebung als Wiederholungsfälle eingegangen sind, bei der vorausgegangenen Krise einen Bedarf an weitergehenden Hilfen hatten.

Damit wird deutlich, dass die Wiederholungsfälle auch bei der vorangegangenen Krise einen signifikant höheren Hilfebedarf hatten als die Gesamtheit der Präven-

tionsfälle. Höhere Werte ergeben sich insbesondere im Bereich der Verschuldung (49,5 % gegenüber 34,2 % im Gesamtsample), im Bereich der besonderen sozialen Schwierigkeiten (25,8 % gegenüber 18,2 %) und im Bereich der Suchtprobleme (14,2 % gegenüber 11,3 %), nicht jedoch bei den psychischen Störungen (7,1 % gegenüber 8,6 %); vgl. Grafik 18.

Für die Wiederholungsfälle lässt sich der Bedarf an zusätzlicher Unterstützung und Hilfe zu unterschiedlichen Zeitpunkten vergleichen.⁴⁸ Interessanterweise zeigt sich, dass der Bedarf an solchen Hilfen im Großen und Ganzen unabhängig vom Zeitpunkt der Krise zu sein scheint, also weitgehend gleich ist. In Grafik 36 ist zu erkennen, dass sich bei der relativen Bedeutung einzelner Bedarfsgruppen oder Hilfefelder (Ver-/Überschuldung bis besondere soziale Schwierigkeit) nur verhältnismäßig geringe Unterschiede ergeben. Noch am stärksten ausgeprägt ist der Rückgang des Hilfebedarfs in Bezug auf weitergehende Unterstützung bei der Überwindung von Ver-/Überschuldung (von 49,4 % bei der vorangegangenen Krise auf 43,4 % bei der aktuellen Krise). Im Bereich der Hilfebedarfe in Bezug auf Suchtprobleme und psychische Störungen ist dagegen eine leichte Zunahme zu konstatieren. Die Veränderungen sind aber nicht besonders ausgeprägt.

GRAFIK 36



Zwar ist dies nur ein Vergleich auf der Ebene akkumulierter Daten, aber verschiedene Einzelauswertungen belegen, dass ein Wechsel zwischen den einzelnen Hilfebedarfen bzw. eine Behebung des Hilfebedarfs nach der vorausgegangenen

⁴⁸ Da hier sowohl Angaben zum aktuellen Hilfebedarf als auch zum Bedarf an Hilfen bei der vorausgegangenen Krise vorliegen müssen, ist die Grundgesamtheit etwas geringer als bei den Daten, die der Grafik 35 zugrunde liegen. Deshalb gibt es auch geringfügige Abweichungen bezüglich der Anteile von Hilfebedarfen bei der vorausgegangenen Krise.

Krise bei den Wiederholungsfällen nur selten (und noch am stärksten im Bereich der Überwindung von Ver-/Überschuldung) auftritt. Das lässt wiederum darauf schließen, dass in den meisten Fällen entweder die Beeinträchtigungen so intensiv sind, dass eine Behebung im Zeitraum zwischen der letzten und der aktuellen Wohnkrise nicht möglich war, oder aber dass keine oder keine ausreichenden Bemühungen mit diesem Ziel unternommen wurden. In jedem Fall reichten die Bemühungen wohl nicht aus, eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses zu verhindern.

Zusammengefasst ergibt sich für die Wiederholungsfälle, dass bei der vorausgegangenen Krise Mietschulden den Hauptanlass darstellen und gleichzeitig knapp 80 % der Haushalte einen Bedarf an ergänzenden Hilfen haben. Festzuhalten ist weiter, dass beim Gros der Wiederholungsfälle in der aktuellen Krise die gleichen Hilfebedarfe wie in der vorausgegangenen Krise anzutreffen sind und wiederum Mietschulden den zentralen Anlass darstellen.

Die verschiedenen Haushaltstypen hatten in der vorherigen Wohnkrise einen unterschiedlichen Bedarf an weitergehender Unterstützung (Tabelle T 5). So wurde beispielsweise 60 % der (Ehe-)Paare mit Kind(ern) ein Bedarf im Bereich Ver-/Überschuldung attestiert, während dies nur auf 38,9 % der allein stehenden und 39,5 % der allein erziehenden Frauen zutrifft (Mittelwert 49,2 %).

Der weitergehende Hilfebedarf im Bereich der Suchtproblematik bei der vorausgegangenen Krise weist im Vergleich der Haushaltstypen bei den kinderlosen (Ehe-) Paaren (31,3 %) und den allein stehenden (22,0 %) und allein erziehenden (23,1 %) Männern überdurchschnittliche Werte aus. Anders betrachtet ergibt sich auch, dass von den insgesamt erfassten 54 Wiederholungsfällen mit Angaben zur Suchtproblematik in der vorherigen Krise allein 26 Haushalte von allein stehenden Männern gebildet wurden, was 48,1 % entspricht.

TABELLE T 5

Wiederholungsfälle: Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen (bei der vorausgegangenen Krise) nach Haushaltstyp

damaliger Hilfebedarf wegen ... *)	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		Mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Ver-/Überschuldung	182	49,2	57	60,0	14	43,8	30	39,5	14	38,9	7	53,8	60	50,8
Suchtproblemen	54	14,6	7	7,4	10	31,3	5	6,6	3	8,3	3	23,1	26	22,0
psychischer Störungen	27	7,3	5	5,3	2	6,3	5	6,6	2	5,8	2	15,4	11	9,3
besonderer sozialer Schwierigkeiten	95	25,7	23	24,2	9	28,1	18	23,7	6	16,7	3	23,1	36	30,5
sonstigem	39	10,5	7	7,4	3	9,4	17	22,4	4	11,1	0	–	8	6,8
kein weiterer Hilfebedarf	79	21,4	21	22,1	6	18,8	16	21,1	11	30,6	2	15,4	23	19,5
Gesamt (Nennungen)	476	(128,7)	120	(126,4)	44	(137,7)	91	(119,9)	40	(111,2)	17	(130,8)	166	(138,9)
Gesamt	370	100	95	100	32	100	76	100	36	100	13	100	118	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

Ähnliches lässt sich beim Hilfebedarf aufgrund von psychischen Störungen und besonderen sozialen Schwierigkeiten finden. Auch hier sind es die allein stehenden Männer, für die in der vorausgegangenen Wohnkrise am häufigsten die Notwendigkeit zur Unterstützung gesehen wurde. Aufgrund der geringen Fallzahlen sollte dieses Ergebnis, das der in der Literatur und auch für unser Gesamtsample festgestellten höheren Verbreitung psychischer Störungen bei Frauen widerspricht, aber nicht überinterpretiert werden.

Bei etwa jedem Dritten allein stehenden Wohnungslosen (30,5 %) wurde anlässlich der vorausgegangenen Krise ein Bedarf an Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gesehen, was knapp 38 % aller Nennungen zu dieser Hilfeform entspricht.

Bemerkenswert zu den in Tabelle 5 dargestellten Ergebnissen ist noch der Sachverhalt, dass die allein stehenden Frauen im Vergleich der Haushaltstypen den geringsten Bedarf an über die unmittelbare Wohnraumsicherung hinausgehenden Unterstützungsleistungen bei der vorausgegangenen Krise hatten. Wurde weiter oben dargestellt, dass bei rd. 21 % aller Wiederholungsfälle kein Bedarf an weitergehender Hilfe bestand (Grafik 35), so liegt dieser Wert bei den allein stehenden Frauen mit 30,6 % deutlich oberhalb des Durchschnitts.

Auch bei der Differenzierung der Daten nach Regionstypen ergeben sich einige Unterschiede. So fällt zunächst an den in Tabelle T 6 dargestellten Werten auf, dass beim Bedarf an Hilfen zur Überwindung einer Ver-/Überschuldung in der vorausgegangenen Krise im Vergleich der westdeutschen (45,8 %) mit den ostdeutschen (60,9 %) Kommunen eine erhebliche Abweichung besteht.

TABELLE T 6

Wiederholungsfälle: Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen bei der vorausgegangenen Krise nach Regionstypen

damaliger Hilfebedarf wegen ... *)	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Ver-/Überschuldung	188	49,5	80	51,0	108	48,4	56	60,9	132	45,8
Suchtproblemen	54	14,2	24	15,3	30	13,5	14	15,2	40	13,9
psychischer Störungen	27	7,1	17	10,8	10	4,5	5	5,4	22	7,6
besonderer sozialer Schwierigkeiten	98	25,8	56	35,7	42	18,8	32	34,8	66	22,9
sonstigem	40	10,5	9	5,7	31	13,9	9	9,8	31	10,8
kein weiterer Hilfebedarf	80	21,1	27	17,2	53	23,8	11	12,0	69	24,0
Gesamt (Nennungen)	487	(128,2)	213	(135,7)	274	(122,9)	127	(138,1)	360	(125,0)
Gesamt (Fälle)	380	100	157	100	223	100	92	100	288	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

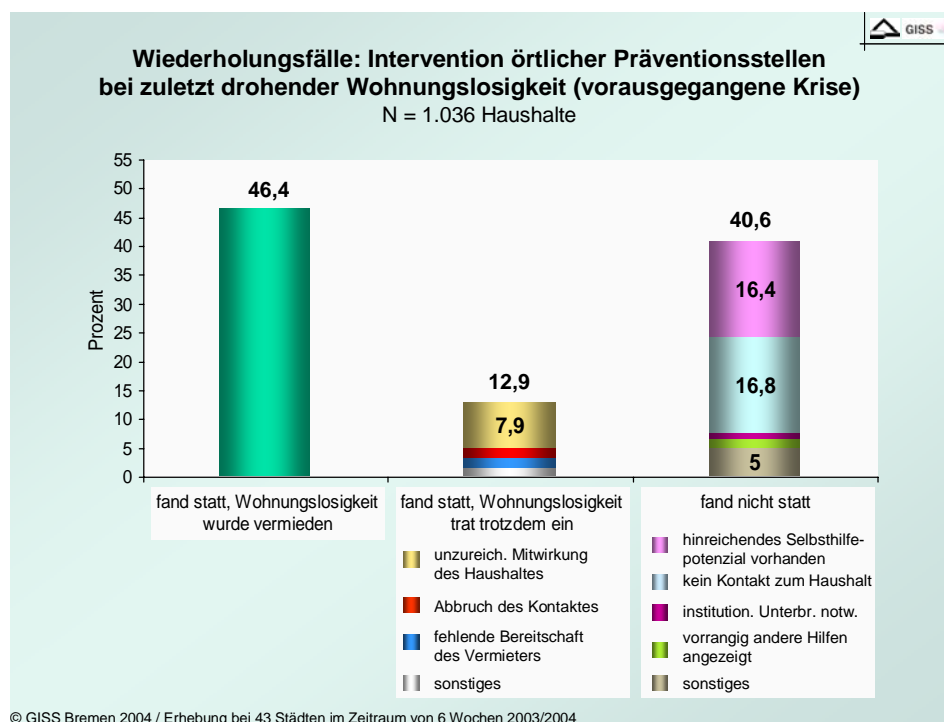
Bei den psychischen Störungen ist der im Vergleich doppelt so hohe Unterstützungsbedarf in den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (10,8 %) gegenüber den größeren Städten (4,5 %) auffällig. Gleiches gilt

für den Bedarf an Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, der in den kleineren Kommunen (35,7 %) ebenfalls fast doppelt so hoch eingeschätzt wird als in den größeren (18,8 %). Bemerkenswert ist auch der bei diesem Hilfebedarf bestehende Unterschied zwischen den ostdeutschen (34,8 %) und den westdeutschen (22,9 %) Kommunen. Und schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass bei der Bewertung der vorausgegangenen Wohnkrisen in den ostdeutschen Kommunen ein insgesamt größerer Hilfebedarf (88 %) gesehen wird als in den westdeutschen Städten (76 %) sowie in den kleineren Orten (82,8 %) ein größerer als in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (76,2 %).

3.6 Art und Umfang der Intervention örtlicher Präventionsstellen bei zuletzt drohender Wohnungslosigkeit

Bei den Wiederholungsfällen liegt natürlich die Frage nahe, wie in der vorausgegangenen Krise auf die drohende Wohnungslosigkeit reagiert wurde und was die kommunalen Präventionsstellen bzw. die betroffenen Haushalte selbst zu ihrer Abwendung unternommen haben. Nachfolgend wird es um die institutionelle Perspektive gehen, die der betroffenen Haushalte wird an anderer Stelle behandelt. Zur kommunalen Intervention bei drohender Wohnungslosigkeit (in der Krise, die der aktuellen Bedrohung vorausging) liegen uns Antworten zu gut 1.000 Haushalten vor.

GRAFIK 37



Grob unterteilt lässt sich zunächst feststellen, dass bei der vorausgegangenen Krise in rd. 60 % aller Fälle interveniert wurde mit dem Ziel, die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden. In rd. 40 % der Fälle gab es dagegen keine entspre-

chenden Bemühungen zur Vermeidung des drohenden Wohnungsverlustes durch die für die Prävention örtlich zuständigen Stellen (Grafik 37).

Um gleich an dieser Stelle einem möglichen Missverständnis vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, dass aus den Fällen, in denen eine kommunale Intervention zur Prävention von Wohnungslosigkeit nicht stattfand, nicht der Schluss gezogen werden kann, dass dann in der Folge auch durchgängig oder überwiegend Wohnungslosigkeit eintrat. Wie viele der entsprechenden Haushalte sich selbst oder mit Hilfe anderer aus der prekären Lage haben befreien können, ist letztlich ebenso unbekannt wie die genaue Zahl der Haushalte, denen entsprechende Selbsthilfepotenziale und informelle Unterstützungsstrukturen fehlten, die daher existenziell auf institutionelle Hilfe angewiesen waren und dann wegen fehlender oder unzureichender kommunaler Interventionen tatsächlich wohnungslos wurden.

Eindeutiger verhält es sich bei jenen Fällen, die trotz kommunaler Präventionsbemühungen wohnungslos wurden (Grafik 37). Dies trifft auf etwa jeden fünften Interventionsfall zu (12,9 % aller Wiederholungsfälle). Begründet wird dies bei zwei von drei dieser Fälle (7,9 % aller Wiederholungsfälle) mit der fehlenden oder unzureichenden Mitwirkung der betroffenen Haushalte, der fehlenden Bereitschaft der Vermieter zur Fortsetzung der Mietverhältnisse (14,9 % der erfolglosen Interventionen bzw. 1,9 % aller Wiederholungsfälle)⁴⁹ oder dem Abbruch des Kontaktes zwischen Haushalt und Präventionsstelle (12,7 % der erfolglosen Interventionen bzw. 1,6 % aller Wiederholungsfälle).⁵⁰

Als Begründung für das Nichtzustandekommen präventiver Interventionen wird von den kommunalen Präventionsstellen insbesondere angegeben, dass kein Kontakt zu den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten zustande kam (41,3 % aller unterlassenen Interventionen, 16,8 % aller Wiederholungsfälle) oder dass von einem hinreichenden Selbsthilfepotenzial ausgegangen wurde (40,4 % aller unterlassenen Interventionen, 16,4 % aller Wiederholungsfälle). Daneben gibt es eine Reihe weiterer Begründungen, diese haben aber nur eine marginale Bedeutung.⁵¹

Bei den Angaben zur Intervention der kommunalen Präventionsstellen gibt es gewisse Unterschiede zwischen den verschiedenen Haushaltstypen (Grafik 38). Zwar sind die Differenzen auch in diesem Bereich nicht gravierend, dennoch fällt beispielsweise ins Auge, dass bei Haushalten mit Kind(ern) häufiger als bei den Haushalten ohne Kind(er) interveniert wird. Während der Durchschnittswert bei den Paaren mit Kind(ern) (61,8 %) und den allein erziehenden Frauen (63,5 %)

⁴⁹ Die Weigerung der Vermieter, ein bedrohtes Wohnverhältnis trotz kommunaler Intervention fortzusetzen, kann aus mehreren Gründen relevant sein: zum einen macht eine Mietschuldenübernahme fristlose Kündigungen wegen Zahlungsverzugs nur dann ungültig, wenn sie innerhalb der Heilungsfrist von zwei Monaten nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage erfolgt und nicht bereits einmal in den vorausgegangenen zwei Jahren die Kündigung durch die Begleichung von Mietschulden unwirksam wurde (§ 569 (3) Absatz 2 BGB). Sind die Fristen zum Ausgleich eines Zahlungsverzuges überschritten oder sollten zum zweiten Mal innerhalb von zwei Jahren Mietschulden übernommen werden, dann ist ohne das Einverständnis des Vermieters an einen Fortbestand des Wohnverhältnisses nicht zu denken. Zum anderen kann es sich bei den bedrohten Haushalten auch um Wiederholungsfälle handeln, für die bereits aus vorangegangenen Verfahren Räumungstitel bestehen, die nun wahrgenommen werden.

⁵⁰ Vgl. zur Intervention auch die Tabellen 17 und 18 im Anhang.

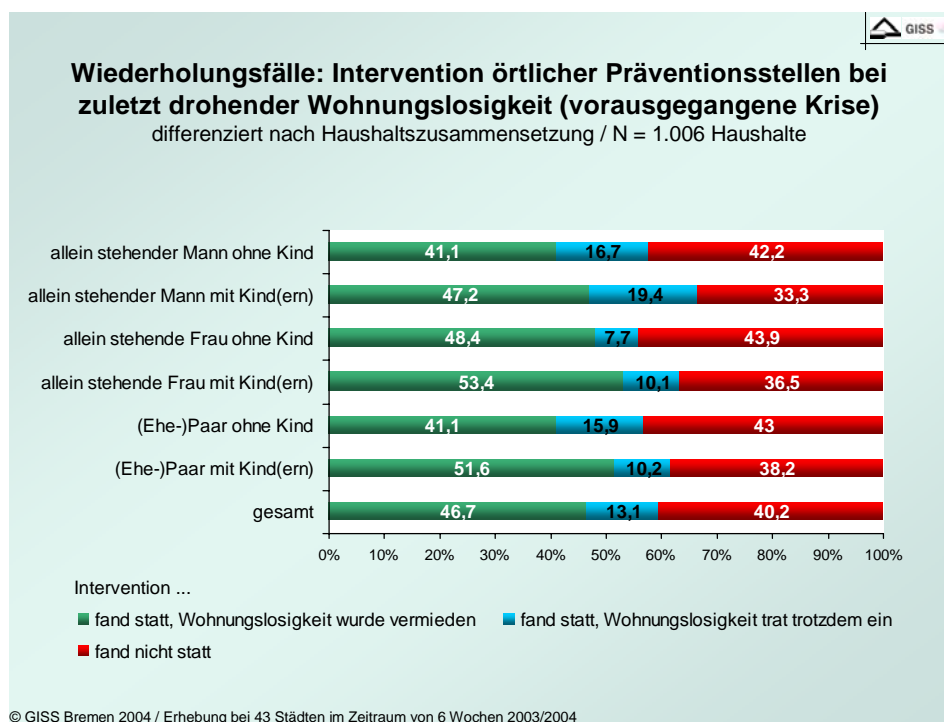
⁵¹ Zu den weiteren Werten vgl. ebenda

und Männer (66,7 %) mit rd. 63 % errechnet werden kann, beträgt er bei den kinderlosen Haushalten 57 % (Paare 57 %, allein stehende Frauen 56,1 % und Männer 57,8 %).

Richten wir unseren Blick ausschließlich auf die erfolgreichen Interventionen, so fällt zunächst der überragende Wert solcher Aktivitäten bei allein erziehenden Frauen (53,4 %) ins Auge, gefolgt von den (Ehe-)Paaren mit Kind(ern) (51,6 %). Dagegen fallen die Werte der allein stehenden Männer und die der kinderlosen Paare mit jeweils 41,1 % deutlich ab. Bei diesen beiden Haushaltstypen – ergänzt durch allein erziehende Männer – sind hingegen die höchsten Werte von präventiven Interventionen zu finden, die letztlich scheiterten und zum Eintritt von Wohnungslosigkeit führten.

Signifikante Unterschiede lassen sich aber nicht nur zwischen Haushalten mit und ohne Kind(er/n), sondern auch zwischen Frauen- und Männerhaushalten feststellen. Dafür sprechen jedenfalls die bei den allein stehenden sowie den allein erziehenden Frauen höheren Werte erfolgreicher kommunaler Intervention zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit als bei den entsprechenden männlichen Haushaltstypen.

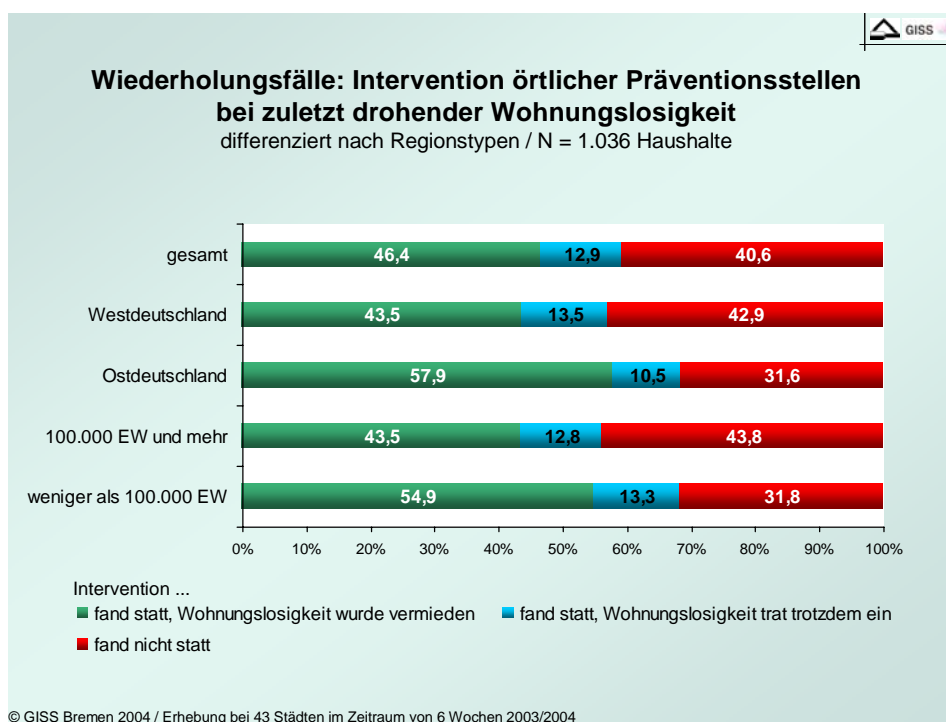
GRAFIK 38



Auch die Differenzierung nach Regionstypen macht Unterschiede bei der Intervention der örtlichen Prävention deutlich. In Grafik 39 ist zu erkennen, dass in den ostdeutschen (68,4 %) gegenüber den westdeutschen (57 %) Kommunen nicht nur insgesamt häufiger durch die entsprechenden Stellen präventiv interveniert wurde, sondern auch erfolgreicher. So stehen 57,9 % abgewendete Wohnungsverluste in den ostdeutschen 43,5 % in den westdeutschen Kommunen gegenüber. Und auch die relative Zahl der nach erfolgloser Intervention wohnungslos gewordenen Haushalte ist in den ostdeutschen Kommunen geringer als in den

westdeutschen Orten. Umgekehrt ergibt sich für die ostdeutschen Kommunen ein auch gegenüber dem Durchschnitt (40,6 %) günstigerer Wert bezüglich der nicht stattgefundenen Interventionen (31,6 %).

GRAFIK 39



Vergleichbare Unterschiede ergeben sich, wenn die Daten nach Größenklassen der Kommunen differenziert werden. In den Orten mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird deutlich häufiger von den kommunalen Präventionsstellen interveniert (68,2 %) als in den größeren Städten (56,3 %). Und auch hier sind die erfolgreichen Interventionen bei den kleineren Orten (54,9 %) gegenüber den größeren Städten (43,5 %) festzustellen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Interventionen der kommunalen Präventionsstellen zwar regional schwanken und auch nicht alle Haushaltstypen in gleicher Weise berücksichtigen, gravierender scheint aber zu sein, dass vor allem wegen der Schwierigkeiten der Kontaktaufnahme zu den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten und des vermuteten Selbsthilfepotenzials dieser Haushalte bei etwa 40 % der Fälle, die als Wiederholungsfälle in Erscheinung treten, in der vorausgegangenen Krise überhaupt keine Intervention erfolgt war. Und auch die Tatsache, dass bei den untersuchten Wiederholungsfällen mehr als jede fünfte Intervention bei der vorangegangenen Krise scheiterte und zur Wohnungslosigkeit führte, zeigt die Grenzen der angewendeten Hilfen in den untersuchten Orten auf.

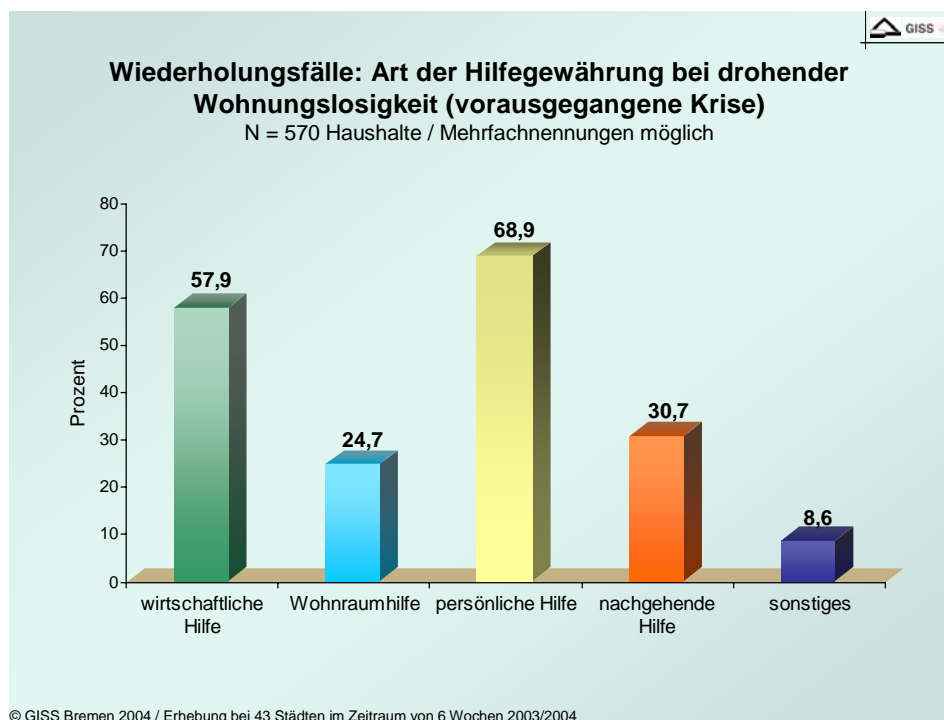
3.7 Art der Hilfgewährung bei drohender Wohnungslosigkeit in vorausgegangenen Krisen

Betrachten wir die Art der Hilfen, die den Wiederholungsfällen in der vorausgegangenen Krise gewährt wurden (sofern überhaupt eine Intervention der Präventi-

onsstellen erfolgt ist), so wird deutlich (Grafik 40), dass es sich dabei am häufigsten um persönliche Hilfen zur Krisenintervention handelte. Mehr als zwei Drittel (68,9 %) der Haushalte, bei denen bei der vorherigen Krise interveniert wurde, erhielten solche Hilfen zur Abwendung des unmittelbar drohenden Wohnungsverlustes. Unter dem Begriff der „persönlichen Hilfe“ haben wir hier (geordnet nach Häufigkeit der Nennungen)⁵² die Hilfe zur Selbsthilfe / persönliche Unterstützung, die Unterstützung bei Ratenzahlungsvereinbarungen mit Vermietern, die Vermittlung zu anderen Diensten/Stellen, die Aktivierung unerschlossener Transfereinkommen (z.B. Wohngeld), die Durchführung von oder Vermittlung in Schuldenberatung sowie die Begleitung zu Ämtern, Diensten, Vermietern etc. subsumiert.⁵³

Mehr als die Hälfte (57,9 %) der Wiederholungsfälle, bei denen in der vorherigen Krise eine Intervention der Präventionsstellen erfolgte, erhielten (auch) wirtschaftliche Hilfen in Form von Mietschuldenübernahmen als Darlehen (bei 45,8 % derjenigen, die wirtschaftliche Hilfen erhielten) oder als Beihilfe (bei 39,1 %) und/oder in Form einer Übernahme der Kosten zur Anmietung und zum Bezug einer anderen Wohnung (16,7 %).

GRAFIK 40



⁵² Zu den relativen Anteilen der einzelnen Unterkategorien vgl. Tabelle 20 im Anhang.

⁵³ Der Begriff der persönlichen Hilfe wird hier also als Oberbegriff für Beratung und Begleitung in unterschiedlichen Angelegenheiten verwendet, die für die Krisenintervention bei drohender Wohnungslosigkeit von dringlicher Bedeutung sind bzw. sein können. Selbstverständlich handelt es sich auch bei der Kategorie „nachgehende Hilfe / Nachsorge“ (s.u.) um persönliche Hilfen, sie kommen aber eher zur längerfristigen Absicherung eines bereits gesicherten Wohnverhältnisses zur Anwendung und sind daher hier einer gesonderten Kategorie zugeordnet.

In unserer Studie zur „Persönlichen Hilfe in Wohnungen“ („Betreutes Wohnen“; vgl. Busch-Geertsema/Evers 2004a und b) hatten wir – im Gegensatz zu hier – die Definition enger gefasst und eine Reihe von Vorgaben gemacht, um einen bestimmten Leistungstypus klar abzugrenzen.

Nachgehende Hilfe / Nachsorge zur längerfristigen Vermeidung einer erneut drohenden Wohnungslosigkeit wurde knapp einem Drittel (30,7 %) der Wiederholungsfälle gewährt, bei denen eine Intervention der Präventionsstellen erfolgte. Dabei handelte es sich vor allem um weitergehende persönliche Beratung und Begleitung (68,6 % der Fälle mit nachgehender Hilfe) und – deutlich seltener – um Suchthilfen, Geldverwaltung, psychosoziale Hilfen oder hauswirtschaftliche Unterstützung.⁵⁴

Wohnraumhilfe im Sinne der Unterstützung bei der Suche nach bzw. der Vermittlung einer (anderen) Wohnung erhielt jeder vierte Wiederholungsfall (24,7 %), bei dem in der vorausgegangenen Krise Hilfe geleistet wurde.

Für die weitere Differenzierung der Angaben nach Haushalts- und Regionstypen ist darauf hinzuweisen, dass wir hier lediglich die Verteilung der Hilfearten bei denjenigen betrachten, die überhaupt Hilfe der Präventionsstellen erhalten haben. Auf Unterschiede hinsichtlich der Frage, ob überhaupt Interventionen der Präventionsstellen stattgefunden haben, sind wir weiter oben bereits eingegangen.

Betrachten wir die Unterschiede zwischen den Haushaltstypen bei der Art der Hilfefewährung, so macht die Grafik 41 zunächst auf einen Blick deutlich, dass es unterschiedlich häufig vorkommt, dass bei einzelnen Haushalten mehrere Hilfearten zum Einsatz kommen (was durch die unterschiedliche Höhe der Säulen aufgrund von Mehrfachnennungen visualisiert wird). Dies scheint relativ häufig bei Paaren ohne Kind und relativ selten bei allein stehenden Frauen der Fall zu sein. Diesem Umstand ist es auch zu verdanken, dass bei den Erstgenannten die Anteilswerte bei fast allen einzelnen Hilfearten überdurchschnittlich sind und bei Letzteren unterdurchschnittlich. Eher überraschend ist dabei, dass sich bei kinderlosen Paaren, wenn diese überhaupt bei der letzten Krise Hilfen erhielten, diese Hilfen auch überdurchschnittlich häufig (bei 69,8 %) finanzielle Unterstützung umfassten, während dies bei Paaren mit Kindern besonders selten (nur bei 50 %) der Fall war. Zwar erhielten Letztere – wie weiter oben ausgeführt – häufiger überhaupt Hilfen der Präventionsstellen als die kinderlosen Paare (s.o., Grafik 38). Es ist aber bekannt und wurde jüngst wieder durch aktuelle Untersuchungen bestätigt, dass in vielen Kommunen Mietschuldenübernahmen vorrangig an Haushalte mit Kindern gewährt werden (vgl. Jülich/Möller/Westerholt 2002, S. 109 ff.). Gerade bei allein stehenden Männern wird „von einer zögerlichen bis restriktiven Anwendungspraxis von § 15a BSHG“ berichtet (ebenda, S. 110). Letzteres wird auch in unserem Sample von Wiederholungsfällen tendenziell bestätigt: allein stehende Männer (und Frauen) erhielten nicht nur etwas weniger häufig überhaupt Hilfen bei der vorausgegangenen Krise (s.o., Grafik 38), sondern wenn sie solche erhielten, dann handelte es sich dabei auch etwas seltener als im Durchschnitt um wirtschaftliche Hilfen. Aber die Abweichungen sind mit einem bis zwei Prozentpunkten doch relativ gering.⁵⁵ Es mag sein, dass durch unsere Auswahl besonders qualifizierter Präventionsstellen auch eine vom Bundesdurchschnitt abweichende Gewährungspraxis zu diesem Ergebnis beiträgt.⁵⁶

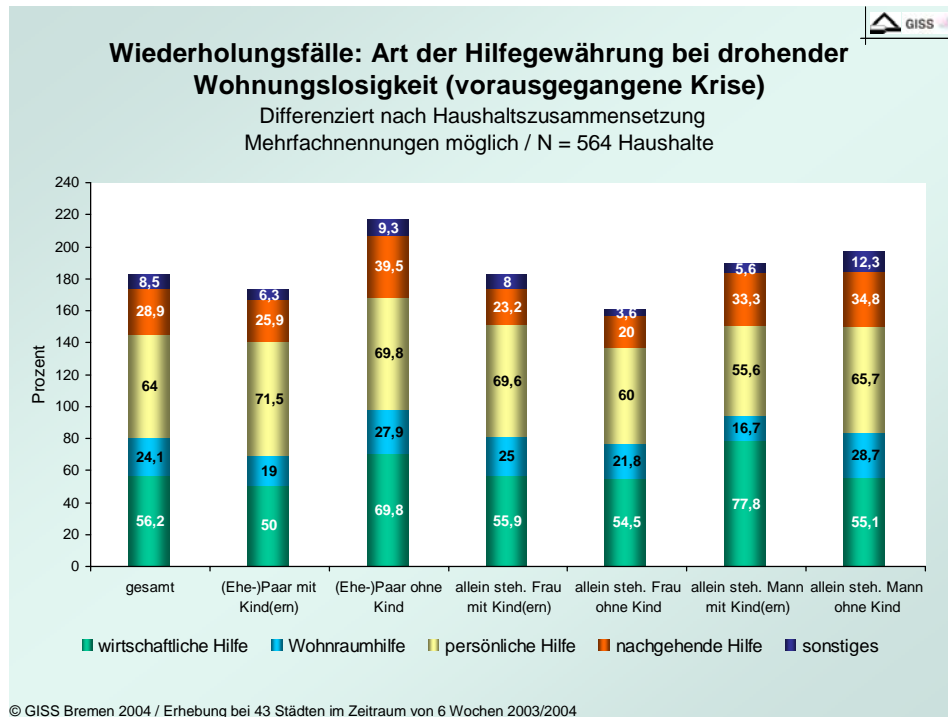
⁵⁴ Die Reihenfolge orientiert sich an der Häufigkeit der Nennungen, vgl. Tabelle 20 im Anhang.

⁵⁵ Auf die Interpretation der Ergebnisse für die allein erziehenden Männer wird hier aufgrund der geringen Fallzahlen verzichtet.

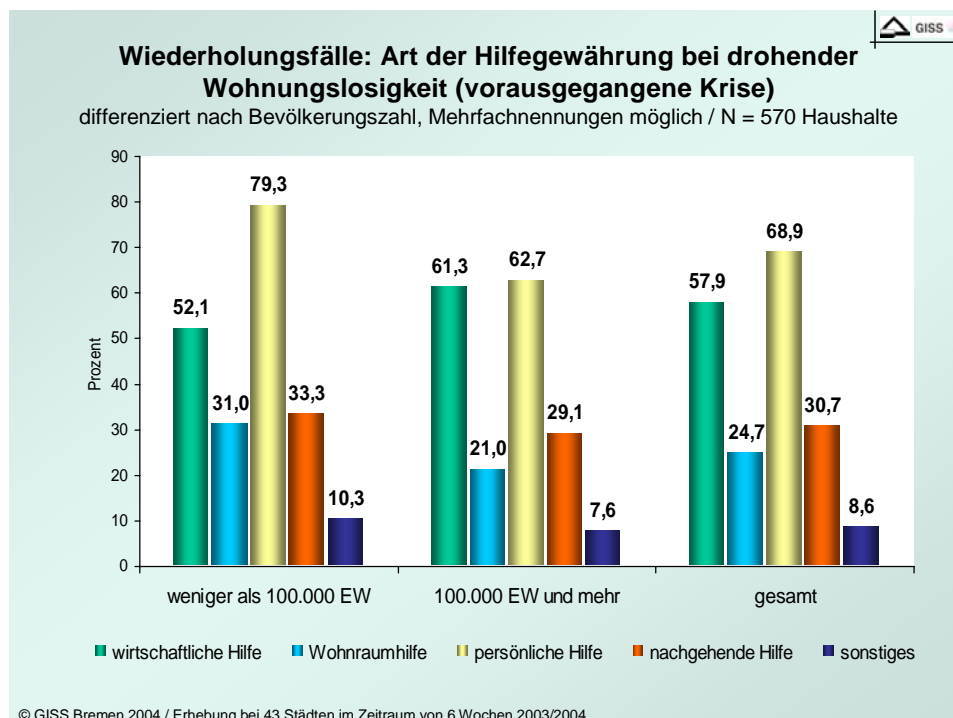
⁵⁶ Gemeint ist, dass Mietschuldenübernahmen in den von uns ausgewählten Präventionsstellen auch bei Einpersonenhaushalten nicht so restriktiv gewährt werden wie im Bundesdurchschnitt. Allerdings bleibt der geringe Wert für Paare mit Kindern sowohl bei den Mietschuldenübernahmen als auch bei den Wohnraumhilfen erklärungsbedürftig.

Ein weiterer auffälliger Unterschied bezieht sich auf die geringe Häufigkeit von nachgehenden Hilfen bei allein stehenden und allein erziehenden Frauen. Dadurch sind dies auch die einzigen Haushaltstypen, bei denen Wohnraumhilfen eine geringfügig größere Bedeutung haben als die nachgehenden Hilfen.

GRAFIK 41



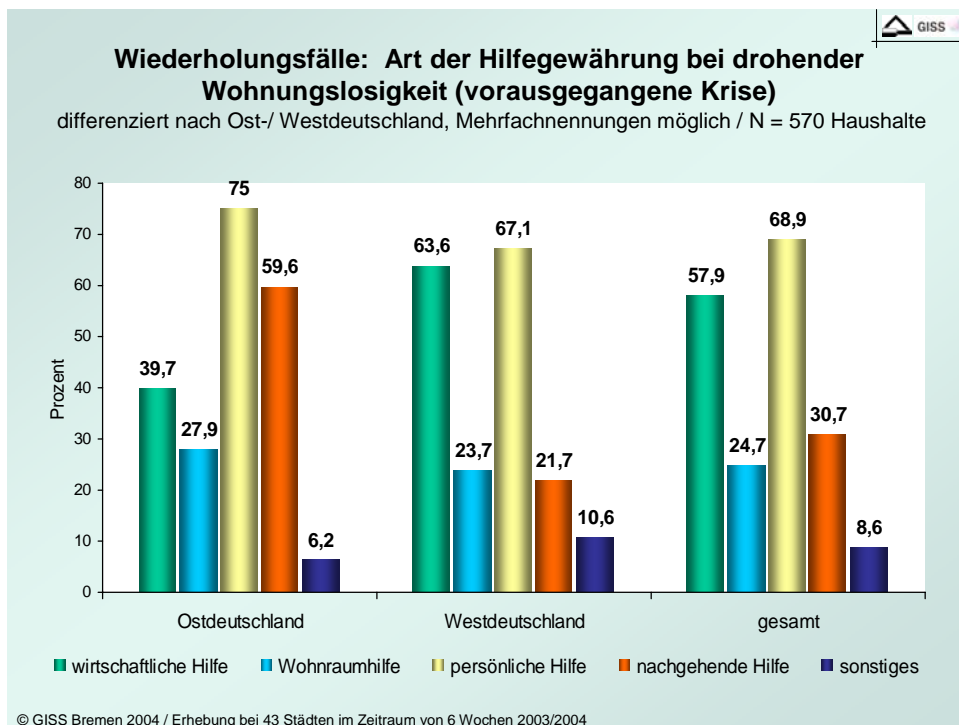
GRAFIK 42



Bei der Differenzierung nach Bevölkerungszahl (Grafik 42) fällt auf, dass in den kleineren Orten die Anteile der Wiederholungsfälle, bei denen die Intervention wirtschaftliche Hilfen umfasste, geringer und diejenigen mit Wohnraumhilfe und persönlicher Hilfe bei der Krisenintervention etwas höher sind als im Durchschnitt. Bei den größeren Städten verhält es sich genau umgekehrt (überdurchschnittliche Bedeutung von wirtschaftlichen Hilfen, etwas unterdurchschnittliche von Wohnraumhilfen und persönlichen Hilfen).

Bei der Differenzierung in Ost- und Westdeutschland (Grafik 43) fällt das deutlich geringere Gewicht von wirtschaftlichen Hilfen (39,7 % gegenüber 57,9 % im Gesamtsample) und das viel höhere von nachgehenden Hilfen (59,6 % gegenüber 30,7 %) in Ostdeutschland besonders auf. Auch persönliche Hilfen bei der Krisenintervention (insbesondere Unterstützung bei Ratenzahlungsvereinbarungen mit dem Vermieter) werden in Ostdeutschland häufiger gewährt als insgesamt (75 % gegenüber 68,9 %).⁵⁷

GRAFIK 43



Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass persönliche Hilfe bei der Krisenintervention und wirtschaftliche Hilfen die bedeutsamsten Hilfeformen sind, gefolgt von den nachgehenden Hilfen zur längerfristigen Absicherung des Wohnverhältnisses und Hilfen bei der Suche bzw. Vermittlung von Ersatzwohnraum. Bei allen Unterschieden nach Haushalts- und Regionstyp ändert sich an dieser Gewichtung nichts. Lediglich allein stehende und allein erziehende Frauen erhalten geringfügig häufiger Wohnraumhilfen als nachgehende Hilfen.

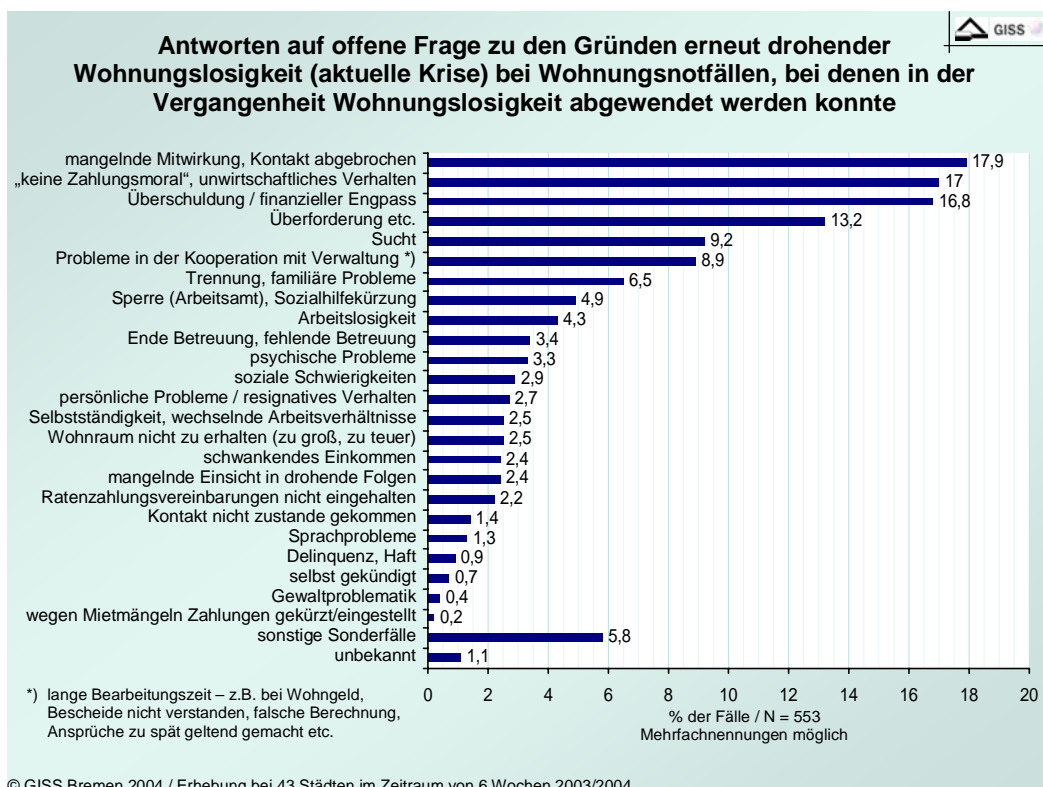
⁵⁷ für Details vgl. Tabelle 18

3.8 Gründe für das Zustandekommen der aktuellen Wohnungsnotfallkrise bei Wiederholungsfällen

Weiter oben hatten wir bereits über die Anlässe für aktuell drohende Wohnungslosigkeit berichtet und herausgearbeitet, dass hier sowohl bei der Gesamtheit der registrierten Präventionsfälle als auch bei den Wiederholungsfällen ganz überwiegend eine Mietschuldenproblematik vorlag. Mit großem Abstand folgt dann die Trennung vom Partner oder der Partnerin als zweitwichtigster Anlass.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Präventionsstellen zumindest bei knapp der Hälfte (46,4 %) der Wiederholungsfälle in der Vergangenheit wohnungssichernde Interventionen ergriffen hatten und damit drohende Wohnungslosigkeit abwenden konnten, wollten wir der Sachbearbeitung in unserem Erhebungsbogen auch die Gelegenheit geben, eine eigene Einschätzung zur Frage abzugeben, wieso es bei diesen Fällen aktuell dennoch zu einer erneuten Bedrohung des Wohnverhältnisses gekommen ist. Die (offenen) Antworten zu dieser Frage haben wir dann zu einer größeren Zahl von Antwortkategorien zusammengefasst. In Grafik 44 sind die Ergebnisse dargestellt.

GRAFIK 44



Dabei ist zu beachten, dass es sich um offene Antworten handelte und trotz der Möglichkeit von Mehrfachnennungen immer nur einige wenige Gründe angegeben wurden. Es liegt nahe, dass einige der genannten Konstellationen auch auf viele andere Wiederholungsfälle zutreffen dürften, obwohl sie dort nicht als Grund für das erneute Auftreten einer Wohnungskrise angegeben wurden. Dies gilt beispielsweise für Merkmale wie „Arbeitslosigkeit“, „Überschuldung / finanzieller Engpass“ ebenso wie für den Hinweis auf „Überforderung“ der Betroffenen. Da Mehr-

fachnennungen möglich waren, können die einzelnen Anteile der Kategorien nicht zueinander addiert werden.⁵⁸

Deutlich wird, dass die bedeutsamsten Gründe für das erneute Auftreten einer Wohnungskrise aus Sicht der Sachbearbeitung darin liegen, dass die betroffenen Haushalte unzureichend mitgewirkt oder den Kontakt abgebrochen haben (17,9 % der Haushalte) oder dass sie sich „unwirtschaftlich“ verhalten und unzureichende oder falsche finanzielle Prioritäten setzen (17,0 %). Häufiger wurden auch beide Angaben für denselben Haushalt benannt. An dritter Stelle rangiert der Hinweis auf Überschuldung und finanzielle Engpässe (16,8 %) und an vierter Stelle der auf eine „Überforderung“ (13,2 %).⁵⁹ Alle weiteren Nennungen betreffen jeweils weniger als zehn Prozent der Haushalte und werfen gleichzeitig ein Schlaglicht auf die Vielfalt möglicher Hintergründe, aus denen heraus eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses (zumeist dann infolge von Mietschulden als dem unmittelbaren Anlass der Kündigung) entstehen kann. Die Sachbearbeitung in den Präventionsstellen verweist dabei einerseits häufiger auf subjektive Gründe im Verhalten der betroffenen Haushalte (persönliche Probleme / resignatives Verhalten, mangelnde Einsicht in die Folgen), aber auch auf strukturelle Hintergründe (Arbeitslosigkeit, Selbstständigkeit / wechselnde Arbeitsverhältnisse, schwankende Einkommen) und auf Probleme innerhalb des Hilfesystems (Probleme in der Kooperation mit der Verwaltung, fehlende Betreuung, Bedrohung von Wohnverhältnissen durch Sperren und Kürzungen). Wir haben die genannten Gründe in unseren Fallstudien nochmals zum Diskussionsgegenstand für die vertiefende Befragung gemacht und werden darauf im Teil II dieses Berichtes nochmals zurückkommen.

⁵⁸ Bei 553 Haushalten, für die Nennungen zum Grund der wiederholt drohenden Wohnungslosigkeit (aktuelle Krise) gemacht wurden, betrug die Zahl der Nennungen 745; vgl. Tabelle 21 im Anhang.

⁵⁹ Dieser Hinweis wurde gelegentlich ergänzt mit Zusätzen wie „... bei finanziellen Angelegenheiten“, „... bei der Bewältigung komplexer Probleme“, „... bei der Einteilung des Geldes“ etc., wurde aber auch häufiger ohne weitere Zusätze angegeben.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Die wesentlichen Ergebnisse unserer teilstandardisierten Erhebung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es konnten Informationen von über 3.600 Präventionsfällen (darunter mehr als 1.000 Wiederholungsfälle) dokumentiert werden, die in 43 Orten Deutschlands (sieben in Ostdeutschland und 44 in Westdeutschland) innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen um die Jahreswende 2003/2004 Kontakt zu den lokalen Präventionsstellen hatten.

Knapp über die Hälfte der erfassten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren Einpersonenhaushalte, bei denen wiederum die allein stehenden Männer (mit 39 % aller Haushalte) eine herausragende Stellung einnahmen. Bei 38,4 % aller Präventionsfälle lebten Kinder im Haushalt. Allein erziehende Frauen waren hier (mit einem Anteil von 16,2 % aller Haushalte) gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert. Bei Berücksichtigung der Altersstruktur der Präventionsfälle (geringer Anteil von älteren Menschen über 60) sind insbesondere Paare mit und ohne Kind(er/n) gegenüber der Gesamtbevölkerung mit vergleichbarer Altersstruktur unterrepräsentiert, während der Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten allein stehenden Frauen ohne Kind im Haushalt (12,9 %) nur geringfügig unter ihrem „altersbereinigtem“ Bevölkerungsanteil (14,1 %) liegt.

Bei einer Differenzierung aller in den unterschiedlichen Haushaltstypen betroffenen erwachsenen Einzelpersonen nach Geschlecht ergibt sich ein Anteil von 55 % Männern und 45 % Frauen.

Die ganz überwiegende Mehrheit der erfassten Präventionsfälle (86,3 %) waren wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht, bei 7,5 % war eine Trennung der maßgebliche Anlass und bei 2,1 % die anstehende Entlassung aus institutioneller Unterbringung. Die Dominanz der Mietschuldenproblematik gilt für alle Haushaltstypen: Obschon Trennungen bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden eine etwas größere Rolle spielen, liegt der Anteil der Mietschuldenfälle durchweg über 80 %. Auch wenn allein stehende Frauen den geringsten Anteil (80,2 %) aufweisen und davon auszugehen ist, dass nicht alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte den Präventionsstellen bekannt werden, unterstreichen die Ergebnisse die herausragende Bedeutung der Mietschuldenproblematik und der kommunalen Wohnungsnotfallprävention auch für Frauen.

Ein relativ hoher Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (rd. 46 %) meldete sich selbst bei den in die Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen, jeder fünfte Haushalt wurde von Wohnungsunternehmen gemeldet. Bei rd. 21 % wurde die Bedrohung über die Mitteilungen der Amtsgerichte (Räumungsklagen) und bei rd. 7 % über Mitteilungen der Gerichtsvollzieher (Zwangsräumungstermine) bekannt. Fast zwei Drittel der bedrohten Wohnverhältnisse wurde den Präventionsstellen vor der Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens bekannt, das verbleibende Drittel nach Einreichung der Räumungsklage (rd. 25 %) oder erst nach Ansetzung des Räumungstermins (knapp 9 %). Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass die ausgewählten Präventionsstellen sich fast durchweg an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGST) für eine effektive Organisation präventiver Hilfen (Zentrale Fachstellen bzw. Fachdienste) orientieren und damit zumeist auch Wert auf möglichst frühzeitige Interventionen und gute Öffentlichkeitsarbeit legen.

Allein stehende und allein erziehende Frauen melden sich signifikant häufiger selbst und auch früher als die übrigen Präventionsfälle, bei Paaren mit und ohne Kind(er/n) kommt es seltener zu Selbstmeldungen, aber häufiger zu Meldungen durch die Wohnungswirtschaft. Auffällig ist auch, dass in den ostdeutschen Kommunen der Anteil von Wohnungsnotfällen, die den Präventionsstellen durch Informationen der Amtsgerichte über eine Räumungsklage bekannt werden, mit 35,3 % deutlich höher ist als in Westdeutschland (22,3 %), dass aber Mitteilungen über angesetzte Zwangsräumungen in Ostdeutschland mit 2,5 % eine deutlich geringere Rolle spielen als in Westdeutschland (8,3 %).

Das Haushaltseinkommen der Präventionsfälle ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Sozialreformen („Hartz IV“) von besonderem Interesse. Nur knapp 20 % der Haushalte verfügen über Einkommen aus abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit, über 80 % waren zum Untersuchungszeitpunkt auf Transferleistungen als Haupteinkommen angewiesen oder verfügten über gar kein Einkommen (4,5 %). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Haushalte mit potenziellen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld II unter den Präventionsfällen insgesamt mit weniger als 60 % anzusetzen ist. Etwas über ein Viertel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bezog um die Jahreswende 2003/2004 Arbeitslosenhilfe und knapp über ein Drittel Sozialhilfe. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr als 40 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben dürften, weil sie über eigenes Erwerbseinkommen, über Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung, Rente oder andere Einkommen verfügen. Dennoch sind viele von ihnen auf institutionelle Hilfe zur Vermeidung der drohenden Wohnungslosigkeit angewiesen.

Paare mit und ohne Kind(er/n) verfügten überdurchschnittlich häufig über eigenes Einkommen, während sich die bekanntermaßen hohe Sozialhilfequote allein erziehender Frauen auch bei denjenigen unter ihnen, die zum Untersuchungszeitpunkt von Wohnungslosigkeit bedroht waren, in einem überdurchschnittlichen Anteil von Sozialhilfeempfängerinnen (48,3 %) manifestierte.

Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen zur längerfristigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit haben nach Einschätzung des Personals in den Präventionsstellen etwa zwei Drittel der erfassten Haushalte. Während sich dieser Bedarf bei einem Viertel aller betroffenen Haushalte auf Hilfestellungen zur Überwindung der Schuldenproblematik beschränkt, erstreckt er sich bei knapp über 40 % aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte auch auf Bereiche, die über die kurz- oder längerfristige Bearbeitung finanzieller Angelegenheiten hinausgehen. Zu nennen sind hier insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Bedarf bei knapp jedem fünften erfassten Haushalt), zur Bearbeitung einer Suchtproblematik (11,3 % aller Haushalte) und wegen psychischer Störungen (8,6 %).

Hilfebedarfe bei der Überwindung einer Schuldenproblematik werden ausgeprägter bei den Haushalten mit Kindern festgestellt als bei den kinderlosen Alleinstehenden. Bei allein stehenden Männern wird überdurchschnittlich häufig ein Bedarf an Suchthilfen gesehen, bei den allein stehenden Frauen gilt dies für Hilfen wegen psychischer Störungen. Dennoch liegen auch die höchsten Anteilswerte für Hilfebedarfe wegen Sucht und psychischer Störungen bei den unterschiedlichen Haushaltstypen durchweg deutlich unter 20 %.

Es kann also zum einen festgehalten werden, dass sich bei einer Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte die Hilfebedarfe auf finanzielle Angelegenheiten konzentrieren und dass andererseits trotz der Dominanz von Mietschulden als Anlass für drohende Wohnungslosigkeit ein erheblicher Teil der davon betroffenen Haushalte auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen in anderen Lebensbereichen hat, dem im Rahmen der Prävention Aufmerksamkeit beizumessen ist, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die Hilfen zu kurz greifen und erneut Wohnungslosigkeit drohen kann.

37 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren zuvor bereits ein- oder mehrmals in einer vergleichbaren Krisensituation. Bei Haushalten mit Kindern und kinderlosen Paaren sind die Anteile höher, bei allein stehenden Personen niedriger. Der geringste Anteil von Wiederholungsfällen (28,1 %) findet sich bei den allein stehenden Frauen.

Präventionsfälle, die „immer wieder“ von Wohnungslosigkeit bedroht sind, machen nur einen sehr kleinen Anteil aus: 2,2 % aller Wiederholungsfälle waren vor der aktuellen Krise schon mehr als dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht, weitere 9,1 % zwei- bis dreimal. Bei rund zwei Drittel der Wiederholungsfälle lag die vorausgegangene Krise mindestens ein Jahr zurück, bei rund einem Drittel war es innerhalb eines Jahres wiederholt zu einer solchen Krise gekommen.

Bei den Wiederholungsfällen waren Mietschulden auch bei der vorausgegangenen Bedrohung ihres Wohnverhältnisses der dominierende Anlass, der Anteil der Mietschuldenfälle lag hier sogar bei über 90 %. Insgesamt attestieren die Präventionsstellen den Wiederholungsfällen häufiger (zu knapp 80 %) als dem Gesamtsample einen Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen, insbesondere zur Überwindung der Schuldenproblematik, aber auch in den anderen genannten Problembereichen. Auch bei den Fällen, bei denen in der vorausgegangenen Krise erfolgreich Wohnungsverlust verhindert werden konnte, haben die Hilfen offensichtlich nicht ausgereicht, um eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses zu vermeiden, weshalb sich bei einem Vergleich der Hilfebedarfe bei der aktuellen und der vorausgegangenen Krise auch nur geringfügige Unterschiede ergeben.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass überhaupt nur bei weniger als der Hälfte aller Wiederholungsfälle in der vorausgegangenen Krise eine erfolgreiche Intervention der Präventionsstellen stattgefunden hat und Wohnungslosigkeit vermieden werden konnte. Bei rd. 13 % wurde zwar interveniert, die drohende Wohnungslosigkeit konnte jedoch nicht verhindert werden, und bei knapp über 40 % aller Wiederholungsfälle erfolgte bei der vorausgegangenen Krise keine Intervention der Präventionsstellen, überwiegend weil diese davon ausgegangen waren, dass hinreichendes Selbsthilfepotenzial vorhanden sei oder weil kein Kontakt zu den betroffenen Haushalten zustande kam. Erfolgreich interveniert wurde häufiger bei allein erziehenden Frauen und Paaren mit Kindern. Unter den Fällen, bei denen entweder keine oder nur eine erfolglose Intervention der Präventionsstellen erfolgte, waren dagegen die allein stehenden Männer und kinderlose Paare überrepräsentiert.

Die offenen Angaben der Präventionsstellen zu den Gründen dafür, dass im jeweiligen Einzelfall trotz einer zunächst erfolgreichen Wohnungssicherung in der Vergangenheit zum Befragungszeitpunkt erneut Wohnungslosigkeit drohte, machen zunächst ein relativ breites Spektrum von möglichen Konstellationen deutlich. Kei-

ner der im Einzelnen aufgeführten Gründe wird häufiger als bei 20 % der Wiederholungsfälle genannt. Die häufigsten Nennungen betreffen mangelnde Mitwirkung/ Abbruch des Kontakts (rd. 18 %), „unwirtschaftliches Verhalten“ / mangelnde Zahlungsmoral sowie Überschuldung / finanzieller Engpass (je rd. 17 %) und Überforderung (rd. 13 %). Auch bei den übrigen genannten Gründen verweisen die Präventionsstellen einerseits auf subjektive Gründe im Verhalten der betroffenen Haushalte (persönliche Probleme / resignatives Verhalten, mangelnde Einsicht in die Folgen) und andererseits auf strukturelle Hintergründe (Arbeitslosigkeit, Selbstständigkeit / wechselnde Arbeitsverhältnisse, schwankende Einkommen) für die erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses. Angesprochen werden aber auch Probleme innerhalb des Hilfesystems (Probleme in der Kooperation mit der Verwaltung, fehlende Betreuung, Bedrohung von Wohnverhältnissen durch Sperren und Kürzungen). In den folgenden Teilen II und III werden die Hintergründe der Wiederholungsfälle und die Bedingungen für erfolgreiche Interventionen wieder aufgegriffen und sowohl aus Sicht der beteiligten Fachleute als auch der betroffenen Haushalte eingehender betrachtet.

II. QUALITATIVE FALLSTUDIEN

1. Gegenstand, Methoden, Auswahl der Untersuchungsorte

Die qualitativen Fallstudien hatten vor allem die Funktion, die Ergebnisse der quantitativen Befragung weiter zu vertiefen und auch Bereiche der Prävention von Wohnungslosigkeit zu analysieren, die bei der standardisierten Dokumentation von Präventionsfällen für Teil I aus methodischen und pragmatischen Gründen keine Berücksichtigung finden konnten. Bei den Gesprächen für die lokalen Fallstudien ging es unter anderem um Fragen der organisatorischen Rahmenbedingungen der Prävention, die quantitative Entwicklung des Präventionsbedarfs und insbesondere um diverse Detailfragen zur Wiederholungsproblematik und mögliche Ansätze zu ihrer Verringerung bzw. zur Verbesserung der Nachhaltigkeit präventiver Interventionen. Durchgängig wurde dabei auch nach notwendigen Differenzierungen in Bezug auf Geschlecht, Alter und ggf. auch auf den Migrationshintergrund der betroffenen Personen gefragt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformen im Bereich der Mindestsicherung („Hartz IV“ und Vorbereitungen für die Umsetzung von SGB II und SGB XII) wurde bei den Fallstudien auch ausführlicher auf deren mögliche Konsequenzen für die Wohnungsnotfallproblematik im Allgemeinen und die Prävention von Wohnungslosigkeit im Besonderen eingegangen.

Methodisch konzentrierten sich die Fallstudien auf die Auswertung relativ umfangreicher schriftlicher Materialien, die uns von den Präventionsstellen zur Verfügung gestellt wurden, und auf mehrstündige leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten in den lokalen Präventionsstellen.⁶⁰ Da auch in anderen Arbeitsschritten der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund bereits in größerem Umfang Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Wohnungswirtschaft und freier Träger der Wohlfahrtspflege durchgeführt worden sind und dabei zumindest ein Teil der Fragen sich auch auf das Feld der Prävention von Wohnungsverlusten bezog, können die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen auch als Hintergrundwissen in den qualitativen Teil unserer Studie einbezogen werden.

Bei der Auswahl der insgesamt vier Untersuchungsorte wurde berücksichtigt, dass sowohl größere als auch kleinere Kommunen, sowohl solche aus Ostdeutschland als auch aus Westdeutschland und sowohl solche Präventionsstellen mit einem relativ hohen Anteil als auch solche mit relativ geringem Anteil von Wiederholungsfällen (jeweils zwei) in die Analysen einbezogen wurden. Es wurden schließlich die Städte Braunschweig, Elmshorn, Magdeburg und Mannheim für die Fallstudien ausgewählt. Die Gespräche vor Ort wurden im Oktober/November 2004 durchgeführt.

Tabelle T 7 gibt einen kurzen Überblick über wesentliche Rahmenbedingungen der Präventionsstellen in den vier ausgewählten Orten.⁶¹ Dabei fallen zunächst die hohe Sozialhilfequote in Elmshorn und die vergleichsweise hohen Arbeitslosenquoten in Magdeburg und Elmshorn ins Auge. Wenn man die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse auf die jeweilige Bevölkerungszahl bezieht, ergeben sich in Braunschweig und Elmshorn deutlich höhere Quoten als in Mannheim und in Magdeburg. Allerdings lassen die in Tabelle T 7 ausgewiesenen Daten auch auf unterschiedliche präventive Strategien und sich daraus ergebende Erhebungsweisen schließen. So sind in Braunschweig weit mehr als die Hälfte aller bedrohten Wohnverhältnisse

⁶⁰ Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an diesen Interviews schwankt je nach Ort zwischen zwei und fünf.

⁶¹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht zu allen erbetenen Angaben auch entsprechende Daten geliefert werden konnten.

bekannt gewordene Kündigungen (bzw. auch Mitteilungen bereits im Vorfeld von Kündigungen), während sie in Mannheim nur einen Bruchteil ausmachen.⁶²

TABELLE T 7

Rahmendaten der Untersuchungsstädte

	Braun- schweig	Elms- horn	Magde- burg	Mann- heim
Bevölkerung am 1.1.2003	245.932	48.659	227.828	325.687
Sozialhilfequote (Personen im HLU-Bezug je 1.000 EW) am 1.1.2003	46,0	82,8	54,5	56,5
Arbeitslosenquote (in %) am 30.9.2003	11,4	16,3	20,7	10,9
Bedrohte Wohnverhältnisse				
Bedrohte Wohnverhältnisse im Jahr 2003 (Haushalte)	2.347	399	1.185	1.264
Bekannt gewordene Kündigungen 2003	1.233	k.A.	326	59
Räumungsklagen 2003	527	k.A.	637	821
Angeordnete Zwangsräumungstermine 2003	255	49	281	384
Durchgeführte Zwangsräumungen 2003	21	30	200	k.A.
Wohnungssicherung				
Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG als Beihilfe	50	74	88	224
Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG als Darlehen	296	31	40	16
Vermittlung einer anderen Wohnung	15	91	359	131
Nur Beratung / Initiierung von Selbsthilfe	605	101	189	436
Sonstiges	345	20	0	1.060
Gesicherte Haushalte insgesamt	1.311	317	676	1.985
Obdachlosenunterbringung (ordnungsrechtlich)				
Am 31.12.2003 untergebrachte Haushalte	225	k.A.	60	19
Am 31.12.2003 untergebrachte Personen	303	k.A.	84	k.A.
Im Jahr 2003 neu untergebrachte Haushalte	273	k.A.	282	15
Im Jahr 2003 neu untergebrachte Personen	361	k.A.	336	k.A.

Quelle: Angaben der Präventionsstellen in den vier Fallstudienstädten

Bei den Daten zur Wohnungssicherung ist auffällig, dass in allen Städten die Mietschuldenübernahmen im Vergleich zu Lösungen durch Beratung bzw. durch die Initiierung von Selbsthilfe oder Vermittlung einer anderen Wohnung eine deutlich geringere – aber dennoch substanzielle – Rolle spielen. Während in Elmshorn, Magdeburg und Mannheim Mietschuldenübernahmen im Jahr 2003 deutlich häufiger als Beihilfe gezahlt wurden, wurden sie in Braunschweig ganz überwiegend als Darlehen gewährt. In Magdeburg fällt die hohe Zahl von Wohnungsvermittlungen auf, die auch damit zu tun hat, dass dort insbesondere für Mehrpersonenhaushalte ausreichend leer stehende Wohnungen verfügbar sind. Erstaunlich ist

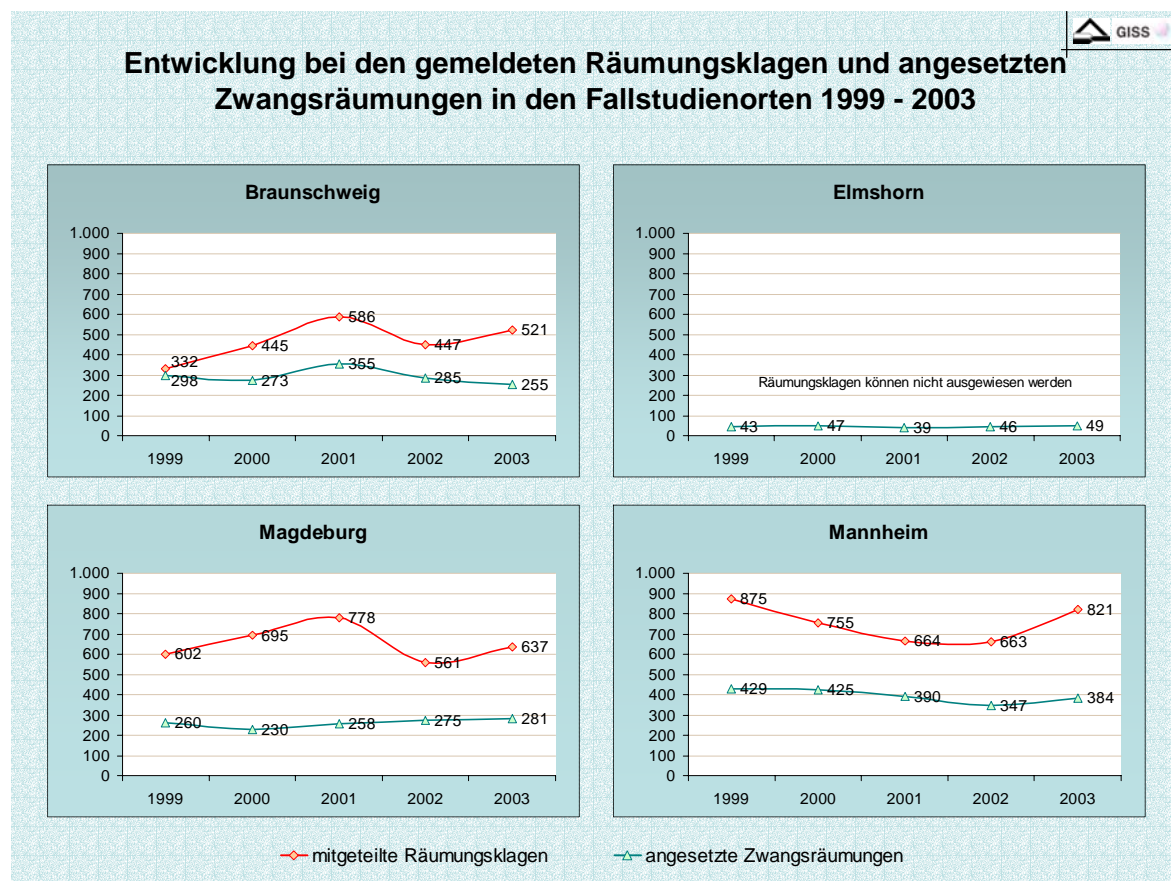
⁶² Dies erklärt sich allerdings dadurch, dass in Mannheim von dem kommunalen Wohnungsunternehmen für Haushalte mit Mietschulden in eigener Regie eine Schuldnerberatung durchgeführt wird, die quasi eine Filterfunktion im Vorfeld innehat, weil nur noch diejenigen Fälle an die Fachstelle weitergemeldet werden, bei denen die Schuldnerberatung nicht weiterkommt. Hinzu kommt, dass die Informationen über drohende Wohnungslosigkeit bei der Prävention statistisch nicht lückenlos erfasst werden, wohl aber die Fälle, bei denen wohnungssichernde Aktivitäten unternommen wurden, wodurch sich auch die Überzahl der gesicherten Haushalte gegenüber den bedrohten Wohnverhältnissen erklären lässt. Insgesamt lässt sich an diesem Beispiel auch erkennen, dass ein Vergleich der Daten zwischen den Kommunen wegen unterschiedlicher Hilfestrukturen, differierender Hilfepraxis und uneinheitlichen Erhebungsweisen immer auch nur begrenzt möglich ist.

die geringe Zahl von in Obdachlosenunterkünften untergebrachten Haushalten in Mannheim, auch wenn in allen Städten davon ausgegangen werden muss, dass diese Unterbringungszahlen nur eine Teilgruppe der Wohnungslosen in der jeweiligen Stadt erfassen. Nicht erfasst ist in der Regel außer den Wohnungslosen, die nicht institutionell untergebracht sind (sondern beispielsweise „auf Platte“ oder bei Bekannten und Verwandten nächtigen), auch ein Teil der allein stehenden Wohnungslosen, die in Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege (und in Mannheim auch in Unterkünften des Sozialamtes für allein stehende wohnungslose Frauen und allein stehende wohnungslose Männer) untergebracht sind.

2. Die quantitative Entwicklung der Präventionsproblematik in den Fallstudienstädten

Betrachten wir die quantitative Entwicklung der Präventionsfälle in unseren Fallstudienorten, so ist zunächst auffällig, dass es in den drei Orten, in denen Daten über die Entwicklung der Räumungsklagen vorliegen, nach einer Abnahme zwischen 2001 und 2002 in jüngster Zeit (zwischen 2002 und 2003) eine Zunahme gegeben hat. In Braunschweig und Magdeburg ist zwischen 1999 und 2003 eher eine Wellenbewegung ersichtlich (mit dem Spitzenwert in 2001), während in Mannheim die Zahlen zwischen 1999 und 2002 kontinuierlich nach unten gegangen waren und 2003 erstmals wieder anstiegen.

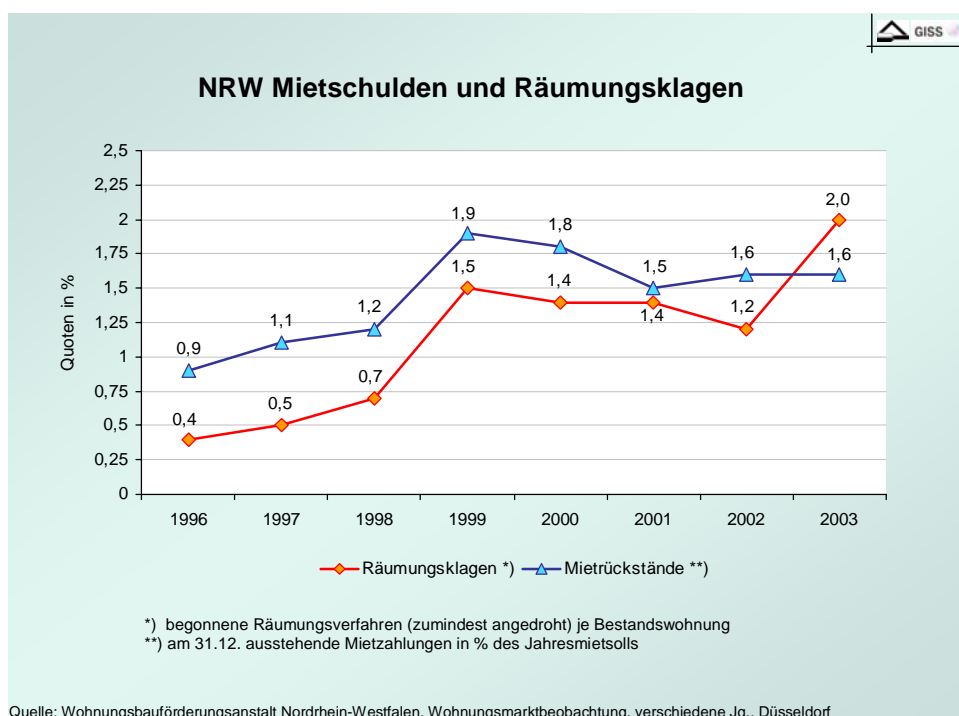
GRAFIK 45



Durchweg sind die quantitativen Veränderungen bei den angesetzten Zwangsräumungsterminen nicht im gleichen Maße ausgeprägt, aber auch hier hat es in drei Fallstudienorten – nicht jedoch in Braunschweig – in jüngster Zeit einen Anstieg gegeben (vgl. Grafik 45).

Dieses Ergebnis deckt sich in Bezug auf die Räumungsklagen auch mit den Resultaten der Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen, die bei Befragungen von über 200 Wohnungsunternehmen im gesamten Bundesland ebenfalls einen Rückgang zwischen 2001 und 2002, dann aber einen deutlichen Anstieg zwischen 2002 und 2003 festgestellt haben (vgl. Grafik 46). Die Gesamthöhe der Mietrückstände – zu der uns aus den Fallstudienorten keine Angaben vorliegen – stagnierte dagegen in NRW.

GRAFIK 46



Im Zusammenhang mit der Entwicklung der gemeldeten Zwangsräumungstermine sei daran erinnert, dass bei weitem nicht alle Zwangsräumungstermine auch tatsächlich zur Durchführung der Zwangsräumung führen und dass nur ein Teil der zwangsgeräumten Haushalte danach auch von der Kommune mit (Obdachlosen-) Unterkunft versorgt wird. Wie wir weiter oben sehen konnten, gibt es zwar zwischen den Kommunen hier extreme Unterschiede, aber dort, wo es sich ausweisen lässt, liegt die Zahl der Zwangsräumungen deutlich unter der der anberaumten Termine und nur ein Bruchteil der Haushalte, bei denen eine Zwangsräumung durchgeführt wird, wird auch ordnungsrechtlich untergebracht.

Besonders gering ist – wie bereits angemerkt – das Niveau der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in der Stadt Mannheim, wo in den 1990er-Jahren massiv Obdachlosenunterkünfte abgebaut wurden und seit 1999 am Jahresende nie mehr als 20 Haushalte ordnungsrechtlich untergebracht waren. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die kommunalen Wohnungslosenheime des Mannheimer Sozial-

amtes für allein stehende Männer und allein stehende Frauen hier ebenso wenig berücksichtigt sind wie in anderen Städten Einrichtungen freier Träger für diesen Personenkreis.⁶³ In Braunschweig waren wesentlich mehr obdachlose Haushalte ordnungsrechtlich untergebracht, auch hier war Ende 2000 mit 290 Haushalten ein Höhepunkt erreicht, Ende 2001 war die Zahl der untergebrachten obdachlosen Haushalte auf 270 gesunken und Ende 2003 wieder auf 274 gestiegen. In Magdeburg war von 1999 bis 2003 ein kontinuierlicher Anstieg und fast eine Verdoppelung der Unterbringungsfälle während des Jahres (andere Erhebungsweise: Jahresgesamtzahl!) von 144 in 1999 auf 282 im Jahr 2003 zu verzeichnen.⁶⁴

Nach Angaben der Präventionsstellen ist ein erheblicher Teil der Haushalte, denen eine Zwangsräumung angekündigt wird, zum Zeitpunkt der Räumung nicht mehr in seinen Wohnungen. Für einen Teil dieser Haushalte wird angenommen, dass er zwischenzeitlich eine alternative Wohnung mit Mietvertrag (ggf. auch im Umland) gefunden hat.⁶⁵ Solche Umzüge sind deutlich häufiger in Orten mit entsprechenden Wohnungsleerständen und eher bei Familien zu konstatieren. Dagegen wird für die Alleinstehenden berichtet, dass sie in der Regel versuchen, sich zunächst durch Unterschlupf bei Bekannten und Verwandten selbst weiterzuhelfen. Dies gilt nach einhelliger Auffassung sowohl bei Frauen als auch bei Männern. Mehrfach wird das „*Untertauchen bei Kumpeln*“ auch als eine besonders häufig von Männern gewählte Strategie beschrieben.⁶⁶ In einer Fachstelle wurden

⁶³ Ein Vergleich der Zahl der untergebrachten Haushalte mit der Zahl der untergebrachten Personen in den beiden Städten Braunschweig und Magdeburg (Tabelle T 7) macht aber deutlich, dass es sich bei einem Großteil der dort registrierten ordnungsrechtlich Untergebrachten ebenfalls um Alleinstehende handelt.

⁶⁴ Aus Elmshorn liegen nur Daten für die Jahre 2000, 2001 und 2003 vor. Demnach ist die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalte von 44 Ende 2000 auf 20 Ende 2003 zurückgegangen. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass bis Ende 2002 alle kommunalen Unterkünfte aufgelöst wurden und wohnungslose Haushalte seitdem in (normalen, zumeist angemieteten) Wohnungen untergebracht werden. Parallel dazu wurden die Hilfen entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Städtetages in einer Fachstelle organisiert.

⁶⁵ In diesem Zusammenhang wird von Familien berichtet, die bei mehreren Wohnungsunternehmen Mietschulden angehäuft haben, bevor sie wieder umgezogen sind. Auch manche Präventionsstellen bevorzugen – zumindest ab einer bestimmten Höhe der Mietschulden – eine Vermittlung alternativen Wohnraums vor der Übernahme von Mietschulden. Über diese Praxis haben wir bereits in unserem ersten Ergebnisbericht für den Forschungsverbund hingewiesen (Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003a), aber auch auf die Risiken, die mit einer solchen Politik verbunden sind: „*Aufseiten der Wohnungsunternehmen verstärkt sich dadurch der Druck, entsprechende Aktivitäten zur Abwehr wohnungssuchender Haushalte mit bestehenden Mietschulden zu entwickeln, und die Integrationsperspektiven der betreffenden Haushalte werden längerfristig eingeschränkt.*“ (ebda., S. 111). In den Fallstudien zu diesem Arbeitsschritt werden solche Strategien bestätigt und es wird aus einem Ort von einer verbreiteten Praxis der Unternehmen berichtet, neben Verdienstbescheinigungen und Schufa-Anfragen auch eine Bescheinigung des vorherigen Vermieters einzufordern.

⁶⁶ Diese Versuche, sich zunächst ohne Rückgriff auf institutionalisierte Hilfen mit einer Behelfswohnmöglichkeit zu versorgen, wird in der Forschung zu wohnungslosen Frauen unter dem Stichwort der „verdeckten Wohnungslosigkeit“ häufig als typisch weibliche Form der Verarbeitung von Wohnungslosigkeit beschrieben (vgl. beispielsweise Enders-Dragässer/Sellach 1999 u. Enders-Dragässer/Huber/Sellach 2004). Mehrere Studien, in denen in der Vergangenheit vorwiegend wohnungslose Männer nach ihren „Wohnbiographien“ oder den Wegen in die Wohnungslosigkeit befragt wurden, zeigen jedoch, dass solche Strategien auch bei allein stehenden Männern weit verbreitet sind (vgl. Ruhstrat et al. 1991, Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997). Daten verschiedener kommunaler Fachstellen über den Anteil der Klienten, die zuletzt bei Bekannten und Verwandten gewohnt haben, bestätigen dies.

solche Mitwohnverhältnisse von Männern auch über Melderegister dokumentiert. Aus einer anderen Fachstelle wird berichtet: *„Manchmal kriegt man erst bei der nächsten Räumung mit, dass ein anderer, dessen Wohnung vorher geräumt wurde, da mitgewohnt hat. Und beim nächsten wieder, und so geht das dann immer weiter, und erst wenn alle Freundschaften durch sind und keiner mehr 'ne Wohnung hat, dann laufen sie bei der Obdachlosenunterbringung auf.“*

Nach Angaben mehrerer Präventionsstellen hält sich die Zahl der Frauen, die auf diese Weise zunächst verdeckt wohnungslos sind, bevor sie schließlich mit Zeitverzögerung doch noch im Hilfesystem für Wohnungslose auftauchen, im Vergleich zu den Männern eher in Grenzen. *„Zwangsgeräumte Frauen (insbesondere Alleinerziehende), die kommen gleich oder gar nicht“*. Zwar seien Frauen eher als Männer in Gefahr, in Mitwohnverhältnissen ausgenutzt zu werden, und seien, wenn sie solche Mitwohnverhältnisse eingingen, länger dabei erfolgreich, institutionelle Unterbringungen zu vermeiden. Andererseits betreffe dies aber eine deutlich geringere Zahl von Frauen, während viele andere Frauen sich aktiver und häufig erfolgreicher um eigenen Wohnraum bemühten als die meisten allein stehenden Männer.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Präventionsfälle nach Alter und Migrationshintergrund (zwei Merkmale, die bei der standardisierten Erhebung aus Praktikabilitätsgründen nicht erhoben worden waren) belegen die Fallstudien zum einen die weiter oben bereits referierten Ergebnisse anderer Studien, dass Personen höheren Alters (über 60) nur sehr selten zu den Präventionsfällen zählen. In einer der Städte wird das damit begründet, dass die älteren Menschen viele notwendige Anschaffungen bereits hinter sich hätten und dass der Konsumdruck in diesem Alter nicht mehr so hoch sei: *„Die über 60-Jährigen haben einen eigenen Hausstand und haben wirtschaften gelernt.“*

Dagegen nimmt die Zahl insbesondere von Jungerwachsenen zu, die Probleme im Umgang mit Geld (häufig genanntes Stichwort in diesem Zusammenhang sind Schulden für Mobiltelefongebühren) und allgemein mit dem selbstständigen Wohnen haben. Hinzu kommt bei den jungen Menschen, dass auf sie in jüngster Zeit (und bereits vor Inkrafttreten entsprechender Sonderregelungen im SGB II, siehe dazu Kapitel 6) verstärkt Druck ausgeübt wurde, eine Arbeit oder eine Beschäftigung anzunehmen. Bei Abbruch oder Verweigerung der Teilnahme an entsprechenden Arbeitsgelegenheiten, beispielsweise im Rahmen des Bundesprogramms *„Jump Plus“*, wurde keine Sozialhilfe gewährt. Das hat – bei relativ hohen Abbruchquoten in diesem Programm – in mehreren Fallstudienstädten dazu geführt, dass junge Menschen in Mietschulden gerieten und von Räumungsklagen betroffen waren. In einer der Städte hat das kommunale Wohnungsunternehmen als größter Vermieter vor Ort daraufhin beschlossen, grundsätzlich keine jungen Menschen mehr, die an dem Programm teilnehmen, als Mieterinnen oder Mieter zu akzeptieren. In einem Jugendwohnheim, das daraufhin vermehrt von jungen Menschen in Anspruch genommen wurde, führen Maßnahmeabbrüche der Jugendlichen aufgrund ihres verminderten mietrechtlichen Schutzes zum sofortigen Verlust der Wohnmöglichkeit.

Die überwiegende Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen findet sich aber in den mittleren Altersgruppen zwischen 30 und 50 Jahren.

Während in den westdeutschen Fallstudienorten teilweise recht hohe Anteile an ausländischen Haushalten in den Präventionsstellen zu verzeichnen waren⁶⁷ und auch Spätaussiedlerhaushalte mit vergleichbaren Problemen beispielsweise bei der sprachlichen Verständigung und der (mangelnden) Kenntnis des Sozialsystems eine bedeutsame Rolle spielten, waren diese Zielgruppen in Magdeburg, auch wegen des geringeren Anteils an der Gesamtbevölkerung, eher von marginaler Bedeutung. Hinweise auf außergewöhnliche Entwicklungen in den letzten Jahren oder auf disproportionale Anteile ausländischer Haushalte an den Wiederholungsfällen gab es aus den Fallstudien keine.

3. Die Organisation der Prävention in den Fallstudienstädten

Bei allen vier Präventionsstellen, die in unsere Fallstudien einbezogen wurden, handelte es sich um Sachgebiete Zentraler Fachstellen, bei denen wesentliche Funktionen der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik zusammengefasst sind. Sie sind nicht nur der zentrale Adressat für alle Mitteilungen der Amtsgerichte über Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs und der Gerichtsvollzieher/innen über angesetzte Zwangsräumungstermine und konnten bis Ende 2004 selbst über Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG entscheiden (zur neuen Rechtslage und Organisation ab 1.1.2005 siehe unten), sondern sie bzw. benachbarte Sachgebiete derselben Abteilung sind auch für öffentlich-rechtliche Unterbringung obdachloser Haushalte zuständig, und die Reintegration wohnungsloser Haushalte gehört ebenfalls mit zu den Aufgaben ihres Amtes.

In **Braunschweig** handelt es sich bei der Präventionsstelle um das Sachgebiet Wohnhilfen (50.32) der Abteilung Wohnen (50.3) des Sozialamtes. Zur gleichen Abteilung gehören das Sachgebiet Wohnungswirtschaft (50.31, zuständig für Wohngeld und Wohnberechtigungsscheine, Wohnraumvermittlung an Benachteiligte und Kooperation mit der Wohnungswirtschaft), das Sachgebiet Wirtschaftliche Hilfe und Unterbringung (50.33, u.a. zuständig für ordnungsrechtliche Obdachlosenunterbringung – auch im Wege der einvernehmlichen Beschlagnahme, die Kostenübernahme für das Frauenhaus und dezentrale Wohnungslosenunterkünfte, Hilfen nach § 72 BSHG, Unterkünfte für Spätaussiedler/innen etc.) sowie das Sonderprojekt Wohnen (Soziale Stadt). In Braunschweig sind auch mehrere freie Träger der Wohnungslosenhilfe tätig und erbringen im Kontext der Prävention insbesondere Schuldnerberatung und ambulante Beratung und Begleitung. Einer der Träger (Stiftung Wohnen und Beraten) unterhält unter anderem vier „Stadtteil-läden“, die präventive sozialpädagogische Arbeit leisten.

In **Elmshorn** sind die präventiven Hilfen, ebenso wie die Kompetenzen für ordnungsrechtliche Unterbringung und Wohnraumversorgung, beim „Team Wohnhilfen“ des städtischen Sozialamtes konzentriert. Das Team ist Teil der Abteilung „Gemeinwesen, Wohngeld, Wohnhilfen“. Es ist auch für die Ausstellung von Wohnberechtigungsbescheinigungen und für die Wohnungsaufsicht zuständig. Elmshorn gehört dem Kreis Pinneberg an. Der Kreis hat als örtlicher Träger der

⁶⁷ In Mannheim beispielsweise betrug dieser Anteil 26 % im Jahr 2000 (aktuellere Daten dazu liegen dort nicht vor), während der Anteil an der Gesamtbevölkerung bei 20,5 % lag; in den beiden anderen westdeutschen Fallstudienorten entsprach der Anteil ausländischer Haushalte an den Präventionsfällen in etwa ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Sozialhilfe die Aufgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt (einschließlich § 15a BSHG) auf das städtische Sozialamt delegiert. Auf der Ebene des Kreises und der Kommune sind auch freie Träger der Wohnungslosenhilfe nach § 72 BSHG (künftig §§ 67/68 SGB XII) und angrenzender Hilfebereiche (Eingliederungshilfe, Jugendhilfe) tätig, mit denen das „Team Wohnhilfen“ intensiv kooperiert.

In **Magdeburg** ist die „Fachstelle für Wohnungsnotfälle“ eine Abteilung des Sozial- und Wohnungsamtes (50.6) und besteht aus den Sachgebieten Prävention (Miet-schuldnerberatung, 50.61) und „Obdachlosenangelegenheiten und Wohnraumhilfen“ (50.62). Zum Zuständigkeitsbereich der Abteilung 50.62 gehören unter anderem zwei Obdachlosenunterkünfte (eine für allein stehende Männer und eine für Frauen und Familien), das Frauenhaus, eine Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt sowie eine Frauenberatungsstelle. Zu den Wohnraumhilfen gehört u.a. die Ausstellung von Wohnberechtigungsbescheinigungen, die Vermittlung von Belegwohnungen und vertraglich vereinbarten Gewährleistungswohnungen. Zum Untersuchungszeitpunkt war eine Umstrukturierung geplant, bei der ein „Fachbereich Wohnen“ mit den Sachgebieten „Fachstelle für Wohnungsnotfälle“ und „Wohn-geld“ entstehen sollte. Freie Träger sind insbesondere auf dem Gebiet der Schuldnerberatung aktiv, bieten aber keine Leistungen für Wohnungslose nach § 72 BSHG an. Aufsuchende und auch nachgehende Hilfen in begrenztem Umfang werden von der städtischen Fachstelle selbst geleistet.

In **Mannheim** ist die Präventionsstelle Teil des Fachbereichs Wohnen und Stadterneuerung. Neben den präventiven Aufgaben gehören auch die ordnungsrechtliche Unterbringung und die Ausstellung von Wohnberechtigungsbescheinigungen zu ihren Aufgaben. In begrenztem Umfang können auch aufsuchende Hilfen durchgeführt werden, die Zuständigkeit für nachgehende Hilfen liegt beim ASD. Die Hilfe für allein stehende Wohnungslose wird in Mannheim in eigener Regie des Sozialamtes durchgeführt, das Träger zweier Männerwohnheime, eines Frauenwohnheims sowie einer Übernachtungsstelle ist und zwei Fachberatungsstellen (eine für allein stehende Wohnungslose und eine für „*Wohnsitzlose*“) unterhält. Zum städtischen Angebot gehören auch noch ein Therapiezentrum und eine Teestube. Eine Anlauf- und Beratungsstelle für wohnungslose Frauen, ein Wohnheim für allein stehende wohnungslose Männer und Schuldnerberatung sind in Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege.

Auf unsere Nachfrage hin, ob die einbezogenen Fachstellen auch in ausreichendem Umfang Kenntnis von Fällen erhalten, bei denen Wohnungslosigkeit nicht wegen einer Mietschuldenproblematik droht, sondern beispielsweise aufgrund von Partnerschaftskonflikten, gewaltgeprägten Lebensverhältnissen, dem Rauswurf aus dem Elternhaus bzw. aus Einrichtungen der Jugendhilfe, der Entlassung aus Institutionen, dem Verlust der Arbeitsunterkunft etc. ergibt sich folgendes Bild: In der Regel bieten die Fachstellen auch Haushalten und Einzelpersonen in den genannten Situationen Hilfe und Beratung an. Häufig reduzieren sich aber die Handlungsmöglichkeiten zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit auf die Vermittlung von alternativem Wohnraum,⁶⁸ sodass von den Präventionssachgebieten dann an die für die Wohnraumvermittlung zuständigen Sachgebiete der Fachstelle weiterverwiesen wird. Bei gewaltgeprägten Lebensverhältnissen werden die betroffenen Frauen in der Regel an Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser wei-

⁶⁸ Soweit verfügbar; auf bestehende Probleme in diesem Zusammenhang wird weiter unten noch detaillierter eingegangen.

tervermittelt,⁶⁹ wobei die Fachstellen in zwei unserer Fallstudienstädte ohnehin auch für diese Angebote unmittelbar zuständig sind.

In Magdeburg trennt nur ein gemeinsamer Flur die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt und die kommunale Frauenberatungsstelle von der Präventionsstelle, und beide sind originärer Bestandteil der Fachstelle. Hier lässt sich auch ein näherungsweiser Vergleich des Fallaufkommens in den beiden Bereichen durchführen. Im Jahr 2003 wurden in der Frauenberatungsstelle insgesamt 158 Frauen beraten. Nicht bei allen Frauen dürfte es sich um Wohnungsnotfälle gehandelt haben, zumindest aber bei denjenigen, bei denen die Beratungsstelle zur Vorbereitung nachgehender Hilfen nach Verlassen des Frauenhauses an Abschlussgesprächen beteiligt war (54 solcher Abschlussgespräche fanden 2003 statt, insgesamt wurden im Jahr 2003 69 Frauen und 68 Kinder im Magdeburger Frauenhaus aufgenommen) sowie bei einem unbestimmten Teil der übrigen 104 Kundinnen der Frauenberatungsstelle im Jahr 2003. Im gleichen Zeitraum wurden in der Präventionsstelle 1.083 Neuzugänge als Beratungsfälle wegen drohender Wohnungslosigkeit registriert. Der Anteil der von häuslicher Gewalt unmittelbar bedrohten Frauen an der Summe von Beratungsfällen der Präventionsstelle und der Frauenberatungsstelle dürfte somit bei etwa 9 - 12 % gelegen haben.⁷⁰

Insgesamt bestätigen diese Ergebnisse also einerseits die bereits weiter oben ausgeführte Feststellung, dass die Präventionsstellen nicht alle Haushalte erfassen, denen Wohnungslosigkeit droht. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass dennoch ein recht großer Anteil dieser Gesamtmenge den Präventionsstellen bekannt wird. Gleichzeitig sind die Interventionsmöglichkeiten bei den Fällen, in denen keine Mietschuldenproblematik vorliegt, oftmals begrenzt auf die Vermittlung alternativen Wohnraums und damit in hohem Maße abhängig von der Lage am Wohnungsmarkt und von Instrumenten der Belegungssteuerung. Bei gewaltbedrohten und -betroffenen Frauen stehen zudem die Regelungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt zur Verfügung, auf die wir in unserem ersten Ergebnisbericht für den Forschungsverbund (Busch-Geertsema/Ruhstrat 2003a, S. 90 ff.) ausführlicher eingegangen sind.

Geschlechterdifferenzierte Beratungsansätze finden sich darüber hinaus in den im Rahmen der Fallstudien untersuchten Präventionsstellen nicht. Beratungszuständigkeiten werden zumeist nach Buchstaben verteilt und es gibt weder getrennte Wartebereiche noch gesonderte Sprechzeiten für Frauen. Auch die einzelnen Aussagen der lokalen Fachleute bestätigen das jüngst von der Frauenforschung in Nordrhein-Westfalen ermittelte Ergebnis, dass dem Genderaspekt im Rahmen der präventiven Hilfen der Kommunen nur wenig Bedeutung beigemessen wird (vgl.

⁶⁹ „Wenn eine Frau zu uns kommt mit einer Gewaltproblematik, schicken wir sie erst mal zum Fraueninformationszentrum und sie soll sich da umfassend beraten lassen, auch über die rechtlichen Möglichkeiten (Platzverweis und so weiter) und wenn sich dann rausstellen sollte, dass sich das auf ein Wohnungsproblem kristallisiert, soll sie wieder hier herkommen und wir kümmern und dann darum.“ (Leiter Präventionsstelle). Aus allen Orten wird berichtet, dass die Frauenberatungsstellen bei Wohnungsbedarfen auch betroffene Frauen an die Fachstellen vermitteln.

⁷⁰ Ein Anteil von 9 % würde voraussetzen, dass über zwei Drittel (112 Frauen) der Beratungskundinnen der Frauenberatungsstelle Wohnungsnotfälle waren, bei 12 % träfe dies auf 149 der 158 Frauen zu. Die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt wurde erst im Herbst 2003 eingerichtet. Ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich über den gesamten Regierungsbezirk Magdeburg.

Enders-Dragässer/Huber/Sellach 2004). Allerdings ist in drei der vier Fachstellen weibliches Personal in der Überzahl.

4. Wiederholungsfälle – Hintergründe, Interventionen, Optimierungsmöglichkeiten

Die Präventionsstellen wurden im Rahmen der Fallstudien unter anderem nach organisationsinternen Vorgaben beim Umgang mit Wiederholungsfällen gefragt, sie wurden um eine Einschätzung gebeten zu der bei der standardisierten Erhebung ermittelten Verteilung von Gründen für das Zustandekommen wiederholt drohender Wohnungslosigkeit trotz vorangegangener erfolgreicher Prävention (vgl. Grafik 44), und sie wurden vor dem Hintergrund der jeweils benannten Problemkonstellationen aufgefordert, mögliche oder bereits angewandte Strategien darzustellen, mit denen sich eine größere Nachhaltigkeit präventiver Hilfen und eine längerfristige Vermeidung von Wohnungslosigkeit erzielen ließe. Schließlich haben wir die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachstellen auch nach den Stärken, Schwächen und Grenzen der präventiven Arbeit im Kontext der Wohnungsnotfallproblematik gefragt.

Zum Umgang mit Wiederholungsfällen ergab sich folgendes Resultat: Haben die Präventionsstellen bereits in der Vergangenheit schon einmal Mietschulden übernommen oder auf andere Weise ein bedrohtes Wohnverhältnis gesichert, so machen sie zwar erneute wohnungssichernde Interventionen bei Wiederholungsfällen von den Besonderheiten des Einzelfalles abhängig, legen zumindest in Bezug auf Mietschuldenübernahmen aber zumeist strenge Maßstäbe an. Drei der vier in die Fallstudien einbezogenen Präventionsstellen geben an, dass sie in der Regel im Wiederholungsfall eine erneute Mietschuldenübernahme ablehnen, es sei denn, es handelt sich um Sonderfälle, die dann eher als gegeben angesehen werden, wenn es sich um Haushalte mit Kindern handelt.⁷¹ Bei Alleinstehenden wird eher restriktiv entschieden, eine erneute Übernahme kommt bei ihnen allenfalls infrage, wenn sie sehr krank sind, oder in anderen extremen Härtefällen.⁷² Gegebenenfalls wird bei Wiederholungsfällen anstelle der Mietschuldenübernahme – auch bei Familien – die Möglichkeit einer Vermittlung in eine andere Wohnung oder einer Vereinbarung mit dem Vermieter über den ratenweisen Abtrag der Mietschulden

⁷¹ Zitat aus einer Präventionsstelle: „Wenn Kinder betroffen sind, spielen wir eine aktivere Rolle und gehen auch bei Wiederholungsfällen eher darauf zu, weil die Risiken da natürlich größer sind und auch die Bereitschaft oder der Zwang, da was zu machen. Da unsere Sachbearbeiter auch für die Unterbringung obdachloser Familien zuständig sind, wissen sie auch, dass der Aufwand bei Eintritt der Wohnungslosigkeit noch deutlich höher ist.“

⁷² Weiter oben wurde bereits auf die Rechtslage bei Fällen eingegangen, bei denen innerhalb von zwei Jahren zum wiederholten Male das Mietverhältnis durch Mietschuldenübernahme erhalten werden soll. Dies ist im Rahmen des Mietrechts prinzipiell selbstverständlich möglich, erfordert aber die Bereitschaft des Vermieters zur Fortsetzung des Mietverhältnisses, während eine fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzugs bei einer erstmaligen Mietschuldenübernahme und bei Einhaltung der Heilungsfrist von zwei Monaten nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage auch ohne Zustimmung des Vermieters unwirksam wird.

durch die betroffenen Haushalte selbst geprüft, auch um ihre Eigenverantwortung für eine Behebung der Notlage zu unterstreichen.⁷³

Nur in einer Präventionsstelle wird deutlich anders verfahren: Dort werden grundsätzlich auch in Wiederholungsfällen (in Extremfällen sogar bis zu fünfmal) Mietschulden übernommen und dies ist generell auch bei kinderlosen Alleinstehenden und Paaren möglich, wenn die betroffenen Haushalte im Rahmen ihrer Möglichkeiten mitwirken und ggf. auch zu Verhaltensänderungen bereit sind. Dennoch wird auch dort Wert darauf gelegt, dass eine Mietschuldenübernahme nicht als „*Freifahrtschein*“ bewilligt wird und dass sie eine intensive Diagnose des Zustandekommens der Notlage, der Situation des betroffenen Haushalts und häufig feststellbarer weitergehender Hilfebedarfe voraussetzt.

Konfrontiert mit den Angaben der Sachbearbeitung in den 43 Präventionsstellen, die sich an der teilstandardisierten Erhebung beteiligt hatten, über die Hintergründe erneut auftretender Bedrohung von Mietverhältnissen bei den Wiederholungsfällen (vgl. Grafik 44), stimmten die meisten der für unsere Fallstudien befragten Fachleute dem dort ermittelten Ergebnis generell zu und gaben an, dass die Varianz und auch die Gewichtung der genannten Gründe die Realität zutreffend widerspiegeln. Allerdings wurde betont, dass die genannten Probleme nur selten einzeln und isoliert auftauchten, sondern dass häufiger mehrere der genannten Einzelkategorien auf denselben Haushalt zuträfen, also beispielsweise Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Überforderung und resignatives Verhalten, welches dann oftmals auch als mangelnde Mitwirkung interpretiert werde.⁷⁴

Allerdings gab es auch Stimmen, die einzelne Kategorien kritisch hinterfragten. So wurde vor einem zu vorschnellen Urteil über „mangelnde Mitwirkung“ und „fehlende Zahlungsmoral“ (den beiden am häufigsten genannten Kategorien) gewarnt. Eine genauere Analyse der Situation des Haushaltes und der persönlichen Situation der Betroffenen mache häufig auch bestimmte Verhaltensweisen plausibel und ergebe Anhaltspunkte zu sinnvollen Hilfeangeboten: *„Ich habe bisher in meiner Praxis nur ganz selten Fälle erlebt, die unter diesen Voraussetzungen nichts mit den Hilfen zu tun haben wollen.“*

Während zu den Themenkomplexen individueller Verhaltensweisen und der Reichweite der Eigenverantwortung bzw. der Notwendigkeit des Einforderns von Eigeninitiative durchaus kontroverse Standpunkte vertreten wurden,⁷⁵ waren sich fast alle Befragten darüber einig, dass genaueren Diagnosen der Situation der

⁷³ Allerdings ist dies häufig auch schon bei erstmals drohender Wohnungslosigkeit der Fall. Wie wir weiter oben gesehen haben, spielen in allen untersuchten Präventionsstellen Mietschuldenübernahmen nur bei einer – substanziellen – Minderheit der erfolgreichen Wohnungssicherungen eine Rolle. Zudem wird aus mehreren Städten von zunehmenden Schwierigkeiten bei der Vermittlung alternativen Wohnraums – insbesondere an Alleinstehende – berichtet, vgl. dazu auch die Analysen zu den absehbaren Auswirkungen der Hartz-Reformen im Kapitel 6.

⁷⁴ Wir haben bei der Kommentierung der Ergebnisse unserer teilstandardisierten Erhebung bereits darauf hingewiesen, dass es sich dort um Antworten auf eine offene Frage gehandelt hatte. Die Zahl der Mehrfachnennungen wäre sicherlich höher gewesen, wenn alle Antwortkategorien zum Ankreuzen vorgegeben gewesen wären.

⁷⁵ Als zentrale Optimierungsbedarfe wurde in einer Stadt besonders hervorgehoben, dass die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte stärker in die Verantwortung genommen werden müssten, die Eigenverantwortung stärker betont werden müsse und überzogene Erwartungshaltungen an den Staat reduziert werden müssten.

Haushalte und der Entwicklung einer Hilfeplanung sowie der Erschließung weitergehender Hilfen im Bedarfsfall im Rahmen der präventiven Arbeit große Bedeutung zukommt. Durchgängig wird auch beklagt, dass die Personalkapazitäten für erforderliche aufsuchende und nachgehende Hilfen im Kontext von präventiven Maßnahmen nicht ausreichen und dass dort, wo persönliche Hilfen in Wohnungen geleistet werden, diese sich vorrangig auf Hilfen nach Reintegration bereits wohnungsloser Haushalte konzentrieren.⁷⁶

Als besonders bedeutsam im Kontext aktueller Entwicklung werden die mit der Durchsetzung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ verbundenen Sanktionen und Kürzungen bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe beschrieben, die auch schon 2004 und damit vor Einführung von SGB II und SGB XII deutlich zugenommen haben und auch zu Wohnungsverlusten geführt haben.⁷⁷ Hinzu kommt eine steigende Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen bzw. prekärer Selbstständigkeit, bei denen kein ausreichendes und kontinuierliches Einkommen erzielt wird und dann eine immer wieder zu aktualisierende Neubeantragung und Neuberechnung von Transferleistungen erforderlich ist, mit der sowohl die Sozialadministration als auch die Betroffenen oftmals überfordert sind. Hier können relativ schnell Mietschulden entstehen, wenn sich Erwartungen über zu erzielende Einkommen bzw. Betriebsumsätze nicht erfüllen und Unterstützungsansprüche nicht rechtzeitig geltend gemacht und befriedigt werden. Beide Entwicklungen sind politisch gewollt und die damit verbundenen Wohnungsnotfallrisiken sind nur schwer unter Kontrolle zu bringen.

Einer der befragten Fachstellenmitarbeiter weist darauf hin, dass die Mietschuldenproblematik weniger häufig bei solchen Haushalten entsteht, die relativ kontinuierlich im Sozialhilfebezug stehen und sich eher passiv verhalten, und häufiger gerade bei denjenigen, die aktiv nach Wegen aus der Hilfebedürftigkeit und der Abhängigkeit von Transferleistungen suchen. Dadurch komme es dann immer wieder zu Veränderungen in der Einkommenssituation, zu unterschiedlichen Zahlungszeitpunkten und zur Unübersichtlichkeit über die tatsächlich verfügbaren Mittel. Hinzu kämen in dieser Situation (insbesondere nach Arbeitsaufnahme, oftmals befristete Beschäftigungsverhältnisse oder ungesicherte Selbstständigkeit) dann zumeist spezifische Bedarfe (Transportkosten, Bekleidung, ggf. telefonische Erreichbarkeit zumeist über Handy etc.). Diese Situationen stellten dann oft auch (objektive) Überforderungen dar, in denen die Haushalte Unterstützung benötigten, in der Regel aber nicht oder nicht in ausreichendem Umfang erhielten.⁷⁸ Hinzu komme, dass gerade bei Arbeitsaufnahme Anschaffungen getätigt würden im Ver-

⁷⁶ Vgl. dazu auch die Ergebnisse unserer Studie zu Persönlichen Hilfen in Wohnungen, die diesen Befund bestätigen (Busch-Geertsema/Evers 2004 a und b).

⁷⁷ In besonderem Maße sind junge Menschen von solchen Sanktionen betroffen. In den Fallstudien wurden auch Konstellationen beschrieben, wo bei jungen Menschen, die noch zu Hause wohnten, die Sozialhilfezahlungen wegen mangelnder Mitwirkung bzw. Verstößen gegen die Verpflichtung zur Arbeit eingestellt wurden und in der Folge der gesamte Haushalt in Mietzahlungsverzug geraten ist, weil die Eltern erfolglos versucht hatten, den Einkommensverlust für den gesamten Haushalt auszugleichen. In solchen Fällen wird oft auch eine Mietschuldenübernahme verweigert, weil auch künftig die Mietzahlungen nicht gesichert sind.

⁷⁸ Auch die Klärung von Mietschuldenübernahmen wird beispielsweise bei Selbstständigen, die eine „Ich-AG“ gegründet haben, als schwierig beschrieben. Auch in diesen Fällen ist dann immer eine Prognose erforderlich, ob künftig Mietzahlungen gesichert sind: „Wenn der dann sagt, die Geschäfte laufen besser, das kann ich glauben oder kann's auch bleiben lassen.“

trauen darauf, dass das Einkommen auch noch zur Finanzierung der Miete ausreiche, obwohl sich dies dann als Irrtum herausstelle. In diesen Fällen sei der Vorwurf „unwirtschaftlichen Verhaltens“ einerseits zutreffend und andererseits der Komplexität der Anforderungen nicht angemessen.

Hohe Rechnungen bei Mobilfunkunternehmen und beispielsweise aus Internetgeschäften gehörten zu den häufiger angesprochenen Beispielen für das Zustandekommen von Überschuldung. Junge Menschen seien hier besonders häufig betroffen, zumal gerade jungen Leuten auch häufiger der Überblick über ihre finanziellen Verhältnisse und die Einsicht in die Notwendigkeit der Budgeteinteilung fehle.

Dass Konsumschulden sich auch auf die Mietzahlungen auswirken, liegt nach Auffassung mehrerer Befragter nicht zuletzt an dem Druck, der von verschiedenen Seiten (Banken, Inkassounternehmen, Warenhäuser etc.) auf die Betroffenen ausgeübt wird. *„Oftmals ist gar kein böser Wille da, sondern sie geben da nach, wo der Druck am größten ist.“*

Kritisiert wird, dass bei Schuldnerberatungen häufig sehr lange Wartezeiten bestehen und auch andere notwendige Hilfen wie niedrigschwellige „allgemeine Lebens- und Geschäftsberatungen“ nicht verfügbar sind.

Aus Magdeburg wird berichtet, dass zwar das in früheren Studien in Ostdeutschland festgestellte Vertrauen darauf, dass *„schon nichts passieren kann“*, inzwischen dem verbreiteten Bewusstsein gewichen sei, dass Mietschulden durchaus relativ schnell zum Wohnungsverlust führen könnten. Nach wie vor wird ein besonderes Problem jedoch in der verbreiteten Unkenntnis über Rechtsansprüche in Bezug auf Kündigungsfristen und andere Mietrechtsangelegenheiten und in Bezug auf sozialstaatliche Ansprüche gesehen (als Beispiele werden der Auszug bereits bei Erhalt der Kündigung und ohne ordnungsgemäße Wohnungsübergabe genannt – mit der Folge zusätzlicher Mietschulden – sowie die Nicht-Beantragung von Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht).

In Extremfällen offensichtlich vermehrt genutzt werden Betreuungen in Finanzangelegenheiten nach dem Betreuungsgesetz, für die jedoch eine richterliche Anordnung erforderlich ist, die wiederum nur bei erheblichen Beeinträchtigungen der Betroffenen erteilt wird. Es wurde aber auch Kritik an mangelndem Engagement und mangelnder Eignung von Betreuungskräften geäußert. Einzelne Aussagen bestätigen jedoch auch den Befund von Gerull (2003), dass bei psychisch Kranken die Quote der Wiederholungsfälle infolge der Einrichtung gerichtlicher Betreuungen eher unterdurchschnittlich ist. Dagegen wird die Suchtproblematik insbesondere bei allein stehenden Männern zumindest in einem der einbezogenen Orte als ein Problem angesprochen, das überdurchschnittlich häufig zu wiederholt drohenden Wohnungsverlusten beiträgt, insbesondere wenn die Betroffenen sich weigern, Suchthilfen anzunehmen. Eine gegenteilige Auffassung wird aus einer anderen Präventionsstelle mit dem Hinweis untermauert, dass der Personenkreis häufig im Dauerbezug von Sozialhilfe stehe und das Risiko von Mietschulden durch Direktüberweisung der Miete minimiert werde.

Aus einer Stadt mit relativ niedrigen Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten im Rahmen der Sozialhilfe wird auch schon vor Einsetzen der Hartz-Reformen von einer steigenden Zahl von Haushalten berichtet, die „unangemessen teuren“ Wohnraum angemietet haben und in der Folge den übersteigenden

Anteil nicht mehr tragen konnten. Besonders betroffen sind hier Haushalte, die von auswärts zuziehen und aufgrund von Vorgaben zur Mindestaufenthaltsdauer in der Stadt (zwei Jahre polizeiliche Meldung) von der Versorgung mit preiswertem Wohnraum bei Sozialwohnungsanbietern und dem kommunalen Wohnungsunternehmen ausgeschlossen sind.

Als Optimierungsmöglichkeiten werden neben der bereits genannten Koordinierung bedarfsgerechter Hilfen, intensiver Beratung, Hilfeplanung und Casemanagement und dem erforderlichen Ausbau von aufsuchenden und nachgehenden Hilfen folgende Anregungen genannt. Die Aufklärung über soziale Unterstützungsansprüche und über Fragen der Budgeteinteilung, Verschuldungsrisiken etc. sollte auf breiterer Basis sowohl durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit als auch durch Verankerung in der schulischen Bildung verbessert werden. Auch die Kreditgewährungspraxis von Banken, Versandhäusern und Mobilfunkunternehmen sei verstärkt kritisch zu hinterfragen und zu verändern. Einzelfallbezogen kommt der Budgetberatung und der engen Zusammenarbeit mit Schuldnerberatungen (ggf. Regelungen über Vorrang für Wohnungsnotfälle) besondere Bedeutung zu.

In Elmshorn wurde ein Modellprojekt („Kompass“) durchgeführt, bei dem überschuldeten Personen ein geteiltes Guthabenkonto zur Verfügung gestellt wird. Von einem der Unterkonten werden die unabdingbaren laufenden Verpflichtungen (einschließlich Miet- und Heizkosten) bezahlt und für das Verfügungskonto stehen den Verfügungsberechtigten zwei spezielle Fachkräfte des Geldinstituts als Ansprechpersonen zur Verfügung, die in begrenztem Umfang auch Budgetberatungen leisten und im Bedarfsfall an sozialpädagogische Hilfen weitervermitteln.

Im Hinblick auf aktivierende Maßnahmen von Sozial- und Arbeitsämtern wird es als wünschenswert bezeichnet, wenn dem Mietschuldenrisiko und dem Verweis auf entsprechende Unterstützungsmaßnahmen bei Krisensituationen größeres Augenmerk geschenkt würde. Beratungshilfen müssten insbesondere darauf hinwirken, dass die betroffenen Haushalte in die Lage versetzt werden, sich bei erneut eskalierenden Krisensituationen rechtzeitig selbst Hilfe zu organisieren. Deshalb sind auch effektive Hilfeangebote in Wiederholungsfällen erforderlich.

5. Gesamteinschätzung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit präventiver Hilfen

Alle Befragten betonten die große Bedeutung der präventiven Arbeit für ein möglichst geringes Niveau von aktueller Wohnungslosigkeit. Die Zahl der Fälle, bei denen dank dieser Arbeit Wohnungslosigkeit vermieden werden kann, ist – wie die weiter oben dokumentierten Statistiken belegen – hoch. Grenzen der Prävention werden insbesondere dort gesehen, wo die betroffenen Haushalte keinerlei Mitwirkungsbereitschaft zeigen und wo es nicht möglich oder sinnvoll ist, bestehende Wohnverhältnisse zu erhalten.

Durchgängig wird die hohe Bedeutung begleitender und nachgehender Hilfen und ihrer bedarfsgerechten Koordination (Hilfeplanung) betont. Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die längerfristige Wirksamkeit präventiver Hilfen werden vor allem durch einen Ausbau der dafür eingesetzten Personalressourcen und Steuerungskompetenzen sowie verbesserte Hilfeplanung und Vernetzung gesehen. Auch bei der Kooperation mit den Wirtschaftlichen Hilfen wurde zum Befragungs-

zeitpunkt noch Optimierungsbedarf gesehen, der sich in Bezug auf die im Zuge der Hartz-Reformen eingerichteten Arbeitsgemeinschaften für den Vollzug des SGB II eher noch erhöhen wird. Der Budgetberatung und einer guten Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit bis hinein in den schulischen Bereich wird besondere Bedeutung beigemessen.

6. Auswirkungen der Hartz-Reformen (insbesondere SGB II und SGB XII) auf die Prävention von Wohnungslosigkeit

Zum Zeitpunkt der empirischen Untersuchungen waren die im Rahmen der so genannten „Hartz-IV“-Reform neu geschaffenen Gesetze, also insbesondere SGB II und SGB XII (mit Ausnahme der Regelungen zur Vorbereitung der Umsetzung), noch nicht in Kraft getreten. Allerdings war die Frage nach der organisatorischen Umsetzung hoch aktuell und es konnten auch Einschätzungen der befragten Fachleute zu den vermuteten Auswirkungen der Sozialreform auf die Prävention von Wohnungslosigkeit dokumentiert werden. Einführend dazu wird zunächst auf wesentliche Neuerungen in den gesetzlichen Regelungen eingegangen, die in diesem Zusammenhang relevant sind.⁷⁹

6.1. Exkurs: Die relevanten Neuregelungen im SGB II und SGB XII

Es kann zwischenzeitlich als bekannt vorausgesetzt werden, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ab dem 1.1.2005 Leistungen für ihren Lebensunterhalt nach dem SGB II (das so genannte Arbeitslosengeld II für die Antragsberechtigten und Sozialgeld für ihre in der Bedarfsgemeinschaft lebenden nicht erwerbsfähigen Angehörigen) beziehen können. Dies betrifft einen großen Teil der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten und der Sozialhilfeberechtigten, sodass nicht nur die Arbeitslosenhilfe wegfällt,⁸⁰ sondern auch erwartet wird, dass die Zahl der verbleibenden Haushalte im Sozialhilfebezug, der jetzt – ebenso wie die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung – im SGB XII geregelt ist, auf eine kleine Restgröße schrumpft.

Das Leistungsniveau der Grundsicherungsleistungen im SGB II und im SGB XII ist – abgesehen von dem Übergangszuschlag für Personen, die vorher Arbeitslosengeld I bezogen haben⁸¹ – sehr ähnlich dem der bisherigen Sozialhilfe.⁸² Dies gilt

⁷⁹ Siehe dazu auch Brühl 2004, BAG W 2004a sowie Busch-Geertsema 2004a und b.

⁸⁰ Für einen Teil der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten entfällt der Unterstützungsanspruch (aufgrund des verschärften Bedürftigkeitsvorbehalts) völlig. Nach Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit gilt dies bundesweit für ca. 500.000 Personen. Frauen sind hier besonders betroffen, insbesondere wenn sie mit einem Partner zusammenleben, der über ein bedarfsdeckendes Einkommen verfügt.

⁸¹ Der Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld (gem. § 24 SGB II) ist befristet auf zwei Jahre und abhängig von der Höhe des vorher bezogenen Arbeitslosengeldes und Wohngeldes. Er beträgt im ersten Jahr höchstens 160 € pro erwerbsfähiger Person und höchstens 60 € pro Kind; im zweiten Jahr wird der Betrag um 50 % gekürzt, im dritten Jahr entfällt er. Bei Sanktionen fällt er für die Dauer von jeweils drei Monaten weg.

⁸² Sowohl im SGB XII als auch im SGB II sind die Geldleistungen allerdings weitgehend pauschaliert und nur wenige einmalige Leistungen werden bei Bedarf zusätzlich gewährt. Für Wohnungslose ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Erstausrüstung für Bekleidung und

auch für die Übernahme der Unterkunfts- und Heizkosten. Die Hilfebedürftigen haben nach beiden Gesetzesnormen (§ 22 SGB II und § 29 SGB XII) jeweils einen Anspruch auf Übernahme ihrer tatsächlichen Aufwendungen von Unterkunft und Heizung, soweit diese angemessen sind.⁸³ Aufwendungen, die den als angemessenen anerkannten Umfang übersteigen, sind solange als Bedarf zu berücksichtigen, wie es den Hilfeberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, sie – insbesondere durch Umzug oder Untervermietung – zu senken, *„in der Regel jedoch längstens für sechs Monate“*. Wer Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach SGB II oder SGB XII erhält, hat keinen Anspruch auf Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz.⁸⁴

Nach § 22 Absatz 4 SGB II sollen die Unterkunfts- und Heizungskosten direkt an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden, *„wenn die zweckentsprechende Verwendung durch den Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist.“*

Für die Wohnungslosenhilfe und auch für persönliche Hilfen im Anschluss an präventive Maßnahmen besonders bedeutsame Paragraphen⁸⁵ wurden im SGB XII weitgehend unverändert aus dem BSHG übernommen. Dies gilt insbesondere für den § 72 BSHG (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten), der sich nahezu wortgleich, aber auf die drei Paragraphen 67 (Leistungsberechtigte), 68 (Umfang der Leistungen) und 69 (Verordnungsermächtigung) verteilt, im SGB XII wieder findet.

Wohnung von Bedeutung. Wie auch bei den Wohn- und Heizkosten, ist die Möglichkeit einer Pauschalierung vorgesehen. Einmalige Leistungen für darüber hinaus erforderliche größere Anschaffungen und besondere Ereignisse (Ersatzkühlschrank, Weihnachtsbeihilfe etc., auch beispielsweise für Schönheitsreparaturen) werden nicht mehr übernommen. Für den Fall eines außergewöhnlichen und *„unabweisbaren Bedarfs“* verbleibt nur noch die Möglichkeit eines ergänzenden *„Darlehens“* (§ 37 SGB XII und § 23 SGB II; es kann sich bei den als Darlehen gewährten Leistungen sowohl um Geld als auch um Sachleistungen handeln), das dann von der Regelleistung wieder in Raten zurückgezahlt werden muss.

⁸³ In beiden Gesetzen ist auch die Möglichkeit einer Pauschalierung der angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten vorgesehen, jedoch sind dafür unterschiedliche Anforderungen formuliert. Im SGB II erlaubt eine Verordnungsermächtigung (§ 27) dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung unter anderem, zu bestimmen, *„welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können.“* Weitere Vorgaben benennt das Gesetz hier nicht. Das BMWA hat bereits mitgeteilt, dass eine entsprechende Verordnung derzeit nicht vorgesehen ist. Im SGB XII sind für den Fall einer Pauschalierung der Unterkunftskosten (in § 29 Abs. 2) verschiedene Voraussetzungen benannt. Eine monatliche Pauschale kommt danach nur infrage, *„wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener Wohnraum verfügbar und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist. Bei der Bemessung der Pauschale sind die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes, der örtliche Mietspiegel sowie die familiären Leistungsverhältnisse der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen.“*

⁸⁴ Die entsprechende Änderung des Wohngeldgesetzes erfolgte durch Artikel 25 des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

⁸⁵ Es sei hier an das weiter oben ermittelte Ergebnis erinnert, dass bei fast zwei Drittel der Haushalte mit drohendem Wohnungsverlust (und fast 80 % der Wiederholungsfälle bei der vorangegangenen Wohnungskrise) Hilfen für erforderlich gehalten wurden, die über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Gerull (2003) in ihrer Studie für Berlin. Zu den notwendigen Hilfen gehören Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Beratung und Begleitung ebenso wie Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

Während die Bedarfsgemeinschaften mit Hilfeberechtigung nach SGB II von der Inanspruchnahme von Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII grundsätzlich ausgeschlossen sind (Ausnahme: Mietschuldenübernahme in definierten Fällen; siehe nächster Absatz), gilt dies nicht für die anderen Hilfen des SGB XII (die bis dato unter dem Oberbegriff der Hilfen in besonderen Lebenslagen zusammengefasst waren). Allerdings enthält das SGB II für die Anspruchsberechtigten ebenfalls „soziale“ Hilfen. Das Gesetz nennt im § 16 Absatz 2 neben der Betreuung von Kindern und der häuslichen Pflege von Angehörigen ausdrücklich Schuldnerberatung, Suchtberatung und „psychosoziale Betreuung“ als Leistungen, die (von den kommunalen Trägern) erbracht werden können, wenn sie *„für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind“*. Es handelt sich dabei einerseits um Leistungen, die gegenüber den Hilfen des Sozialhilferechts vorrangig sind. Andererseits sind die SGB-II-Leistungen – im Gegensatz zu den Hilfen zur Überwindung persönlicher Schwierigkeiten, auf die im Bedarfsfall ein Rechtsanspruch besteht – lediglich Kann-Leistungen mit einer deutlich enger begrenzten Zielsetzung: Im Fokus stehen nicht die Überwindung sozialer Schwierigkeiten und die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft, sondern die Eingliederung in das Erwerbsleben.⁸⁶

Eine ähnliche Konstellation findet sich in Bezug auf das Instrument der Mietschuldenübernahme. Auch die „Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen“ (Übernahme von Mietschulden bei drohender Wohnungslosigkeit, analog zu § 15a BSHG) findet sich in § 34 SGB XII wieder. Sie stellt nach § 21 SGB XII (und nach § 5 Abs. 2 SGB II) die einzige Ausnahme dar, in der Leistungsberechtigte nach dem SGB II auch Leistungen für den Lebensunterhalt nach SGB XII erhalten können (aber nur dann, wenn entsprechende Leistungen – also die Übernahme von Mietschulden – nicht bereits nach den Bestimmungen des SGB II *„zu übernehmen sind“*, Streitfälle soll die nach § 45 SGB II vorgesehene *„Gemeinsame Einigungsstelle“* entscheiden). Zwar sind die kommunalen Träger für Maßnahmen der Wohnungssicherung sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII zuständig, die Rechtsnormen sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet: Im SGB XII ist die Mietschuldenübernahme zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit eine Soll-Vorschrift und kann als Darlehen oder als Beihilfe geleistet werden, das SGB II (§ 22 Abs. 5) sieht eine Mietschuldenübernahme nur als Kann-Leistung,⁸⁷ nur als Darlehen und nur dann vor, wenn die drohende Wohnungslosigkeit auch *„die Aufnahme einer konkret in Aus-*

⁸⁶ Die genannten Abgrenzungsschwierigkeiten bei *„psychosozialen Problemlagen“* werden auch von Mrozynski (2004, S. 203) besonders hervorgehoben. Zur Abgrenzung der Leistungen voneinander und zur möglichen/notwendigen Ergänzung der Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II durch die Leistungen nach §§ 67/68 SGB XII sowie zu möglichen Organisationsmodellen einer Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe als Träger von Maßnahmen nach §§ 67/68 SGB XII haben die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004b) und die Diakonie (Porecki/Claus 2004) Empfehlungen erarbeitet und unterschiedliche Modelle entwickelt, deren Tragfähigkeit und Akzeptanz sich in der praktischen Umsetzung erweisen muss.

⁸⁷ Wie weiter oben angemerkt, wurde erst 1996 in einer Reform der Sozialhilfe die frühere Kann-Bestimmung des § 15a BSHG in eine Soll-Bestimmung geändert, um die Bedeutung und die Notwendigkeit der Vermeidung drohender Wohnungsverluste zu unterstreichen. Es verdeutlicht die grundsätzlich andere Zielrichtung des SGB II gegenüber dem SGB XII, dass von dieser Zielrichtung wieder Abstand genommen wurde.

sicht stehenden Beschäftigung verhindern würde“.⁸⁸ Vielfach wird das auch in ersten Kommentaren zum SGB XII als relativ unwahrscheinliche Konstellation betrachtet und davon ausgegangen, dass daher in den meisten Fällen von drohender Wohnungslosigkeit wegen Mietschulden – nach der nun notwendigen Prüfung der Anwendbarkeit vorrangiger Leistungen nach § 22 Abs. 5 SGB II bei Bedarfsgemeinschaften von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – Leistungen nach § 34 SGB XII infrage kommen.⁸⁹

Ein erhöhtes Mietschuldenrisiko ergibt sich nicht nur durch die Einkommensreduzierung bei der Mehrheit der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten, sondern auch aus den Sanktionsbestimmungen des SGB II.

So werden Weigerungen, die Eingliederungsvereinbarung⁹⁰ abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, mit abgestuften Sanktionen belegt. Gleiches gilt für die Weigerung, Arbeit (auch unterhalb des tariflichen oder ortsüblichen Stundenlohns), Pflichtarbeitsgelegenheiten (mit Mehraufwandsentschädigung) oder eine andere Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit anzunehmen, es

⁸⁸ Die Mitteilungspflichten der Amtsgerichte über Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs sind im § 34 SGB XII übernommen worden und sind damit auf die kommunalen Sozialämter bzw. die kommunalen Präventionsstellen als Adressaten ausgerichtet.

⁸⁹ Brühl/Hofmann 2004, S. 124. Die Neuformulierung des § 34 SGB XII hat einen wesentlichen Bestandteil der alten Bestimmung im § 15a BSHG nicht übernommen. Während es in der bis Ende 2004 geltenden BSHG-Bestimmung heißt *„Hilfe zum Lebensunterhalt kann in Fällen, in denen nach den vorstehenden Bestimmungen die Gewährung von Hilfen nicht möglich ist, gewährt werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie soll gewährt werden, wenn sie gerechtfertigt und notwendig ist und ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht (...)“*, heißt es in der neuen SGB II Bestimmung mit gleich lautender Überschrift (Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen, § 34 SGB II): *„Schulden können nur übernommen werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht (...)“*. Mit der Formulierung im BSHG war auch klargestellt, dass gegebenenfalls Personen leistungsberechtigt nach dieser Bestimmung sind, die ansonsten keinen Anspruch auf Regelleistungen zum Lebensunterhalt haben. Zwar regelt die bereits genannte Sonderbestimmung im § 21 SGB XII (wenn auch eingeschränkt) den Leistungsanspruch derjenigen von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte, die dem Grunde nach leistungsberechtigt nach SGB II sind. Unklar bleibt dann aber noch der Anspruch derer, die aufgrund einer Erwerbstätigkeit mit geringem Einkommen, einer niedrigen Rente, des Bezugs von Arbeitslosengeld nach SGB III und anderer Transferleistungen oder vergleichbarer Umstände weder nach SGB II noch nach SGB XII Ansprüche auf Regelleistungen für ihren Lebensunterhalt haben, aber auch nicht in der Lage sind, ihr bedrohtes Wohnverhältnis aus eigener Kraft zu erhalten. Sie stellen bei den Präventionsstellen, wie wir weiter oben gesehen haben, knapp 40 % der Klientel. Ein genereller Ausschluss dieses Personenkreises von Mietschuldenübernahmen lässt sich auch aus der Gesetzesbegründung nicht ablesen (dort ist lediglich von einer redaktionellen Klarstellung die Rede, die der „Verständlichkeit“ diene und keine inhaltliche Änderung mit sich bringe), ist bei entsprechend rigider Interpretation der neuen Bestimmungen aber nicht ganz unwahrscheinlich.

⁹⁰ Der Eingliederungsvereinbarung kommt im SGB II ein besonderer Stellenwert zu. Im § 15 SGB II sind die Einzelheiten der Eingliederungsvereinbarung detailliert dargelegt. Sie soll bestimmen, welche Leistungen zur Eingliederung in Arbeit gewährt werden und welche Bemühungen der oder die Erwerbsfähige in welcher Häufigkeit mindestens zu unternehmen hat und in welcher Form er oder sie diese Bemühungen nachzuweisen hat. Die Eingliederungsvereinbarung soll für sechs Monate geschlossen und danach unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen erneuert werden. Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die entsprechenden Regelungen durch Verwaltungsakt erfolgen.

sei denn, der oder die Leistungsberechtigte kann einen wichtigen Grund nachweisen (Beweislastumkehr). Die Sanktionen im SGB II sehen in einer ersten Stufe – bei Wegfall des Übergangszuschlags – eine 30-prozentige Kürzung der Regelleistung für die Dauer von drei Monaten vor, wenn die erwähnten Verpflichtungen nicht eingehalten werden, wenn Eingliederungsleistungen ohne wichtigen Grund abgebrochen werden, bei unwirtschaftlichem Verhalten und bei weiteren im SGB II benannten Verstößen. Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren entfällt der finanzielle Unterstützungsanspruch in diesen Fällen völlig, außer für Leistungen für Unterkunft und Heizung, die direkt an Vermieter und Versorgungsunternehmen gezahlt werden.

Eine Kürzung um 10 % (sowie der Wegfall des Übergangszuschlags) für ebenfalls drei Monate in der ersten Stufe ist für diejenigen vorgesehen, die trotz Aufforderungen nicht bei der Arbeitsverwaltung oder bei ärztlichen/psychologischen Untersuchungsterminen erscheinen.

Im Wiederholungsfall kommt es zu einer zusätzlichen Kürzung um den jeweils maßgeblichen Prozentsatz der ersten Stufe. Neben der Regelleistung können dann auch explizit Leistungen für Mehrbedarfe und für Unterkunft und Heizung gekürzt werden.

Die Kürzungen nach SGB II können bis zu 100 % kumulieren und gelten jeweils für einen Zeitraum von drei Monaten. Bezüglich der Höhe und der Dauer der Sanktionen gibt es im Gegensatz zur Sozialhilfe keinen Ermessensspielraum. Ein Rückgriff auf Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII zur Absicherung des Existenzminimums ist ausgeschlossen. Werden die Regelleistungen um mehr als 30 % gekürzt, **können** (bei Kindern in der Bedarfsgemeinschaft sowie bei jungen Menschen unter 25 Jahren **sollen**) ergänzende Sachleistungen erfolgen bzw. Lebensmittelgutscheine ausgehändigt werden.

Die Zuständigkeit für Leistungen nach SGB II teilt sich im Regelfall auf zwei Träger auf. Die kreisfreien Städte und Kreise sind als kommunale Träger in jedem Fall bei allen Leistungsberechtigten nach SGB II für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (einschließlich der Mietschuldenübernahmen in den definierten Fällen und Wohnungsbeschaffungskosten sowie Mietkautionen und Umzugskosten) zuständig. Im Bedarfsfall sind sie für die SGB-II-Berechtigten auch die Träger der Kinderbetreuungsleistungen, der Schuldner- und Suchtberatung, der „psychosozialen Betreuung“ (nach § 16 Abs. 2 SGB II) sowie der im SGB II vorgesehenen Leistungen bei einmaligen Bedarfen, die nicht von der Regelleistung umfasst werden (Erstausrüstung für Bekleidung und Wohnung, mehrtägige Klassenfahrten).

Die Zuständigkeit für die übrigen Leistungen (insbesondere alle „arbeitsmarktlischen“ Eingliederungsleistungen, aber auch die Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitssuchende und ihre Angehörigen in der Bedarfsgemeinschaft zur Sicherung des Lebensunterhalts – „Arbeitslosengeld II“ und „Sozialgeld“ – sowie der befristeten Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld) liegt im Regelfall bei der Bundesagentur für Arbeit, wenn der kommunale Träger nicht die Option gewählt hat, auch diese Leistungen in eigener Regie zu erbringen.⁹¹ In beiden Fällen wird dieser Anteil der Leistungen vom Bund refinanziert.

⁹¹ Die Experimentierklausel im § 6a SGB II lässt diese Möglichkeit für 69 kommunale Träger zu. Die große Mehrheit dieser zwischenzeitlich festgelegten „zugelassenen kommunalen Träger“

Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die meisten übrigen Träger der Leistungen nach SGB II in Job-Centern Arbeitsgemeinschaften (gemäß § 44b SGB II) errichtet. Die Ausgestaltung dieser Arbeitsgemeinschaften (ARGE) kann durchaus variieren. Das Gesetz macht in § 44b zwar einige Vorgaben zu verschiedenen Alternativen der rechtlichen Ausgestaltung (privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge), zur Bestimmung der Geschäftsführung, zur rechtlichen Stellung der ARGEs (sie sind berechtigt, Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide zu erlassen) und zur Rechtsaufsicht, es bestimmt aber auch: *„Die Ausgestaltung und Organisation der Arbeitsgemeinschaften soll die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen.“* Zudem ist bei Einrichtung einer ARGE zwingend vorgesehen, dass diese die Aufgaben der Agentur für Arbeit als Leistungsträger nach dem SGB II wahrnimmt. Dagegen gilt für die Kommunen lediglich, dass sie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach SGB II der ARGE übertragen **sollen**, womit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung entsprochen und eine Varianz ermöglicht wird, die sich bereits auch in unterschiedlichen lokalen Ausprägungen in der Praxis wieder findet.

Es liegt auf der Hand, dass der Bereich der Unterkunftskosten künftig in den Kommunen an Bedeutung gewinnen wird. Hier kommen mehrere Effekte zusammen: Auch bislang waren die Kommunen für die Finanzierung der Unterkunftskosten von Berechtigten auf Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig, wurden dabei aber bis 2001 durch das pauschalierte Wohngeld und zuletzt durch den besonderen Mietzuschuss im Rahmen des Bundeswohngeldgesetzes (finanziert durch Bund und Länder) erheblich entlastet.⁹² Bei Berechtigten auf Hilfen zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII entfällt diese Entlastung völlig, bei den hilfebedürftigen Erwerbsfähigen mit Leistungsansprüchen nach SGB II wird sie durch die niedrigere prozentuale Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten abgelöst.⁹³ Hinzu kommen in diesem Bereich für die Kommunen aber die Kosten der Unterkunft für die große Zahl von langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt in der Vergangenheit aus der Arbeitslosenhilfe und dem allgemeinen Wohngeld bestritten haben.⁹⁴ Während die Kommunen insgesamt durch die Reform finanziell entlastet werden, wird also ein Großteil der verbleibenden finan-

sind Landkreise. Bei den als kommunale Träger zugelassenen Städten handelt es sich um Erlangen, Hamm, Jena, Mülheim a. d. Ruhr, Schweinfurt und Wiesbaden.

⁹² Durch das pauschalierte Wohngeld wurden laut Wohngeld- und Mietenbericht 2002 bundesweit durchschnittlich 48 % der Mietkosten von Sozialhilfeberechtigten (und Berechtigten auf Kriegsopferfürsorge) abgedeckt (BMVBW 2003, S. 24). Laut Gesetzestext und -begründung zu § 40 Absatz 2 SGB II, bei dem es um die Anwendung von Verfahrensvorschriften für Erstattungen geht, entsprach der tatsächliche Subventionssatz des besonderen Mietzuschusses (auf der Basis empirischer Werte der Wohngeldstatistik 2001) sogar 56 % der berücksichtigungsfähigen Miete (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516 v. 5.9.2003, S. 63).

⁹³ Der Bund beteiligt sich zur Sicherung einer finanziellen Gesamtentlastung der Kommunen durch die Reform an den kommunalen Aufwendungen für Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II mit zunächst 29,1 %, vgl. § 46 Abs. 5 bis 10 SGB II.

⁹⁴ Anzurechnendes Einkommen mindert zuerst die von der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bund getragenen Kosten; die Geldleistungen der kommunalen Träger werden erst gemindert, wenn das anzurechnende Einkommen der Bedarfsgemeinschaft noch höher ist als ihre Geldleistungsansprüche an die Bundesagentur.

ziellen Belastungen der Kommunen für Langzeitarbeitslose und Einkommensarme der Übernahme der Wohnkosten von Hilfebedürftigen zuzurechnen sein.

Schwierig zu prognostizieren war zum Untersuchungszeitpunkt insbesondere die Zahl der Haushalte, die bislang im Bezug von Arbeitslosenhilfe standen und deren Wohnkosten oberhalb der „Angemessenheitsgrenzen“ der Kommunen liegen. Prognosen des Deutschen Mieterbundes im Sommer 2004, dass rd. 100.000 Haushalte (etwa 3 % der Haushalte im Bezug von Arbeitslosengeld II) infolge der Reform umziehen müssten, wurde von der Bundesregierung mit dem Verweis darauf widersprochen, dass nach der letzten verfügbaren Wohngeldstatistik die durchschnittlichen Mieten von Haushalten im Bezug von Arbeitslosenhilfe nicht höher gewesen seien als die von Haushalten im Sozialhilfebezug, die ja auch vor Umsetzung der Reform bereits den Angemessenheitskriterien der Kommunen genügen mussten.⁹⁵ Allerdings ist mit dem Hinweis auf Durchschnittsmieten noch keine Aussage darüber möglich, bei wie vielen Haushalten die Miete über den Angemessenheitsgrenzen liegt. In einer jüngst erschienenen Studie an der Freien Universität Berlin (Schulte 2004, S. 9 - 11) wurde auf Grundlage der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 1998 die Wohnsituation von Haushalten untersucht, die 1998 im Arbeitslosenhilfebezug waren und ab 1.1.2005 vermutlich Anspruch auf Arbeitslosengeld II geltend machen können. Dabei erwiesen sich in Westdeutschland knapp 30 % und in Ostdeutschland knapp 20 % der Wohnungen dieser Haushalte als „zu groß“, d.h. sie entsprachen nicht den Angemessenheitskriterien, die die Bundesregierung als „angemessene Wohnungsgrößen“ für Haushalte im Bezug von SGB II-Leistungen angegeben hat.⁹⁶ Vom Autor der Studie wird aber auch hier auf Vergleichswerte bei Haushalten im Sozialhilfebezug verwiesen, deren Wohnungen kaum kleiner seien und die „angemessene“ Größe ebenfalls zu über 35 % überschreiten würden: *„Daher ist weder damit zu rechnen, dass Umzüge in großem Maße stattfinden müssen, noch dass viele Haushalte einen Teil der Miete aus den Regelsätzen bestreiten müssen.“* (Schulte 2004, S. 11). Allerdings ist darauf zu verweisen, dass die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft (im Gegensatz zur Größe) in der Studie gar nicht geprüft wurde⁹⁷ und damit auch hier

⁹⁵ In der Presseerklärung der Bundesregierung vom 28.7.2004 heißt es unter anderem: *„Nach der Wohngeldstatistik 2002 liegt die durchschnittliche tatsächliche Miete arbeitsloser Wohngeldempfänger (Arbeitslosenhilfe- bzw. Arbeitslosengeld-Bezieher) in den alten und neuen Bundesländern nicht über der durchschnittlichen tatsächlichen Miete für Haushalte von Sozialhilfeempfängern. Daraus ergibt sich, dass die ganz überwiegende Mehrzahl der Haushalte, die ab dem 1. Januar 2005 Arbeitslosengeld II beziehen werden, bereits heute in Wohnraum lebt, der als angemessen im Sinne der Sozialhilfe anzusehen ist, sodass die Unterkunftskosten auch im Rahmen des Arbeitslosengeldes II erbracht werden. Die heutigen Arbeitslosenhilfe- und künftige Arbeitslosengeld-II-Bezieher werden damit bis auf geringfügige Ausnahmefälle in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben können und für diese Wohnungen auch die tatsächlichen - weil angemessenen - Unterkunftskosten erhalten. Es wird deshalb keine ‚Zwangsumzüge‘ in billige oder kleinere Wohnungen in nennenswertem Ausmaß geben.“*

⁹⁶ In der genannten Presseerklärung werden als Durchschnittswerte für angemessene Wohnungsgrößen ca. 45 - 50 m² für eine Person, für zwei Personen ca. 60 m² oder zwei Wohnräume, für drei Personen ca. 75 m² oder drei Wohnräume, für vier Personen ca. 85 - 90 m² oder vier Wohnräume und für jedes weitere Familienmitglied ca. 10 m² oder ein Wohnraum mehr angegeben.

⁹⁷ Hier besteht das methodische Problem, dass aus den EVS-Daten nur auf das Bundesland geschlossen werden kann, in dem der jeweilige Arbeitslosenhaushalt wohnt. Die Mietniveaus und die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft sind jedoch regional und lokal verschieden (oft orientiert an den Mietenstufen des Wohngeldgesetzes).

ungeklärt bleibt, wie häufig diese Kosten bei den Arbeitslosenhilfehaushalten – auch bei solchen Wohnungen, die den Größenvorgaben entsprachen – die Angemessenheitskriterien der Kommunen überschritten. Die tatsächlichen Dimensionen dieser Problematik werden sich wohl erst einige Monate nach der praktischen Umsetzung der Reformen in 2005 in der Praxis erweisen.

Besondere Relevanz im Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik kommt der Schnittstellenproblematik in zwei Bereichen zu. Dies sind zum einen die Regelungen in beiden Gesetzen zur Mietschuldenübernahme und zum anderen das Zusammenwirken bzw. die Abgrenzung zwischen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II (insb. „psychosoziale Betreuung“) und den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII. Auch dort, wo für beide Aufgabenbereiche die sachliche Zuständigkeit jeweils bei den Kommunen liegt, kann es bei einer Übertragung der kommunalen Aufgaben nach SGB II auf die lokale ARGE durchaus zu erheblichen Abstimmungsproblemen kommen. In der Regel entscheiden dann unterschiedliche Personen (Fallmanagement, persönliche Ansprechperson bei der ARGE, die Präventionsstelle beim kommunalen Sozial- oder Wohnungsamt) über die Leistungsgewährung aus unterschiedlichen Budgets (mit unterschiedlichen Prioritäten) und Zuständigkeitskonflikte sind vorprogrammiert. Deshalb haben wir in unseren Fallstudienorten auch gezielt nachgefragt, welche organisatorischen Regelungen in diesen Bereichen getroffen wurden. Darüber hinaus wollten wir wissen, welche Auswirkungen von den Reformen erwartet werden für die Entwicklung am Wohnungsmarkt bzw. dem Teilsegment mit „angemessenem“ Wohnraum, hinsichtlich des quantitativen Umfangs der Präventionsfälle sowie hinsichtlich der den Präventionsstellen zur Verfügung stehenden Instrumente und Hilfemöglichkeiten.

6.2 Einschätzungen der Präventionsstellen zu den Auswirkungen von „Hartz IV“

Als positive Veränderung wurde – neben dem vereinzelt Hinweis auf die Notwendigkeit einer generell stärkeren Betonung der Eigenverantwortlichkeit hilfebedürftiger Haushalte im Sinne von „Fördern und Fordern“ – insbesondere die Regelung im SGB II angesprochen, die eine Direktüberweisung von SGB-II-Leistungen zur Abdeckung der Unterkunft- und Heizkosten an Vermieter und Versorgungsunternehmen vorsieht, *„wenn die zweckentsprechende Verwendung durch den Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist“* (§ 22 Abs. 4 SGB II). In der Vergangenheit hatten sich viele Arbeitsämter (bzw. Bezirksstellen der Bundesagentur für Arbeit) kategorisch geweigert, Abtretungserklärungen für Miet- und Heizkostenzahlungen zu akzeptieren, selbst wenn die Betroffenen selbst zu einer solchen Regelung bereit waren. Insofern war es auch immer wieder Auslegungssache, ob in solchen Fällen nach einer möglichen Mietschuldenübernahme Wohnungslosigkeit wirklich längerfristig verhindert und die Mietzahlung gesichert sein würde. Die Sicherstellung der Mietzahlung ist also bei Haushalten, die bislang Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe geltend machen konnten, erleichtert und eine Direktüberweisung ist auch bei der Auslösung von Sanktionen für junge Menschen unter 25 Jahren vorgesehen.

Gleichzeitig gehören jedoch die Mehrheit der zuvor Arbeitslosenhilfeberechtigten und die von Sanktionen betroffenen Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen zu den Gruppen, deren Mietschuldenrisiko aufgrund von Einkommensverlusten

deutlich steigt. Insbesondere bei den jungen Menschen und den Sanktionsbetroffenen wird ein erheblicher Zuwachs an bedrohten Wohnverhältnissen erwartet, zumal Sanktionskürzungen im Wiederholungsfall ja auch ausdrücklich die Leistungen für Unterkunftskosten betreffen können. Aus mehreren Orten wird berichtet, dass schon im Jahr 2004 unter dem Eindruck der bevorstehenden Reformen und unter Bezugnahme auf den Grundsatz „Fördern und Fordern“ die Zahl der Haushalte, die infolge von Sozialhilfekürzungen in Mietschulden geraten sind, deutlich angestiegen ist. Auch ein erhöhter Unterbringungsbedarf infolge von eingetretener Wohnungslosigkeit wird für möglich oder sogar wahrscheinlich gehalten und einzelne Fachstellen haben bereits eine Ausweitung ihrer Unterbringungskapazitäten geplant.

Kritisch beurteilt wurde auch, dass Mietschulden nach § 22 Abs. 5 nur als Darlehen übernommen werden können. Zwar war auch die Verteilung zwischen Darlehen und Beihilfen bei den Leistungen nach § 15a BSHG bislang durchaus unterschiedlich, wie auch unsere Übersicht zu den Rahmenbedingungen in den Fallstudienstädten gezeigt hat: in drei der vier Städte werden überwiegend Beihilfen gewährt. In Mannheim, wo dies sogar in mehr als 90 % der Fälle so praktiziert wird, hatte die kommunale Kämmerei darauf gedrungen, weil die Darlehensgewährung deutlich mehr Verwaltungsaufwand nach sich ziehe und ohnehin in den meisten Fällen lediglich zu uneinbringbaren Forderungen führe. Eine reine Darlehensregelung vermindert nach Auffassung der Fachstellenmitarbeiter auch die Integrationschancen der betroffenen Haushalte: *„Ich muss doch auch zusehen, jemanden zu motivieren, sein Leben wieder in den Griff zu kriegen. Wenn ich den mit einem Schuldenberg belaste, was hat der dann noch für ein Interesse daran? Es ist ja heutzutage eh schwierig, aus dem Bereich rauszukommen, mit Niedriglohnsektor und so weiter. Das heißt, der muss arbeiten und kriegt relativ wenig, und wenn ich dem dann noch vier- bis fünftausend Euro Schulden ans Bein binde und sage, das musst Du jetzt erst einmal abtragen, noch zusätzlich, dann ist meine Meinung, dass der dann eher resigniert.“*

Im Hinblick auf die organisatorische Umsetzung (Näheres dazu im folgenden Kapitel) und die Gefahr der Entstehung von Doppelstrukturen sowie von Zuständigkeits- und Abgrenzungsproblemen bei der präventiven Arbeit wird verschiedentlich die Befürchtung geäußert, dass damit auch der Grundgedanke der Konzentration aller für die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen in einer Fachstelle, die möglichst auch die durchgehende Fallverantwortung und die abschließende Entscheidungskompetenz in Fragen der präventiven Intervention, der Unterbringung und der Reintegration von Haushalten mit Wohnungsnotfallproblematik haben sollte (langjährige Empfehlung des Städtetages, der KGSt und vieler Fachleute aus Wissenschaft, Praxis und Politik), im Kern infrage gestellt wird. Effizienz und Effektivität des Fachstellenmodells seien durch die neuen gesetzlichen Regelungen gefährdet, Kommunikations- und Abstimmungsbedarfe würden bei einer Aufsplittung der Zuständigkeiten deutlich steigen und Zeitverluste seien wahrscheinlich (*„wenn das erst zur ARGE muss und dann wieder zu uns, da gehen viele Fälle über die Klippe“*).

Wenn künftig ein Teil der präventiven Aufgaben auf die Vielzahl von persönlichen Ansprechpersonen und Fallmanagern bzw. Fallmanagerinnen in der lokalen ARGE verteilt würde, so einer der befragten Experten, *„das würde uns schon im Mark treffen. Das ist immer schwierig, wenn jemand, der den Gesamtbereich nicht überblickt, die Entscheidungen treffen muss, weil der ja auch wieder seine eigenen Kriterien*

hat.“ Befürchtet wird in diesem Zusammenhang, dass das Personal in der ARGE nicht genügend Augenmerk auf die drohenden Folgen einer unzureichenden Wohnungssicherung legt (für die Betroffenen, aber durchaus auch für die Kommune durch erforderliche Obdachlosenunterbringung und vermehrte Hilfebedarfe im Bereich eingetretener Wohnungslosigkeit bis hin zur Ausgliederung von vormals SGB-II-Berechtigten als „nicht erwerbsfähig“ infolge der eingetretenen Wohnungslosigkeit und damit einhergehender gesundheitlicher Probleme).

Übereinstimmend wird die Erwartung geäußert, dass die Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen (Genaueres dazu siehe im nächsten Kapitel) entsprechen, infolge der Reform deutlich steigen werde. Auch der Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren, in denen solche Wohnungen verfügbar sind, wird nach Auffassung der Befragten steigen. Allerdings rechnen die meisten nicht mit Umzugswellen in größerem Umfang und eher mit einer längerfristigen Zuspitzung der Problematik auch hinsichtlich eingeschränkter Reintegrationschancen der bereits Wohnungslosen durch die wachsende Konkurrenz anderer Wohnungssuchender um dasselbe Kontingent von Wohnungen und durch die absehbare Ausweitung des Niedriglohnssektors, die ebenfalls die Nachfrage in diesem Segment steigern wird. Auch in Städten mit erheblichem Wohnungsleerstand wird auf bereits bestehende Engpässe bei Ein- und Zweiraumwohnungen verwiesen. Bereits im Vorfeld der Hartz-Reformen habe es eine deutliche Steigerung der Zahl von Umzügen in kleinere Wohnungen gegeben. Vermehrt ziehen auch Lebensgemeinschaften auseinander, um dem Partner oder (häufiger) der Partnerin einem eigenständigen Anspruch auf SGB-II-Leistungen zu erhalten. Auch Mitwohnverhältnisse wurden bereits aufgelöst, weil befürchtet wurde, dass sie bei der Antragstellung auf SGB-II-Leistungen als Teil der Bedarfsgemeinschaft registriert werden.

Im Hinblick auf absehbare Reaktionen der Wohnungswirtschaft reichen die Aussagen der Befragten von der Hoffnung, dass einzelne Wohnungsunternehmen ihre Mietpreise auf das Angemessenheitsniveau der Kommunen für Unterkunftskosten nach SGB II und SGB XII absenken könnten, über die Beobachtung, dass Sanierungs- und Modernisierungsplanungen eingestellt würden, um Wohnraum mit niedrigerem Mietpreis (aber niedrigen Ausstattungsstandards, beispielsweise Ofenheizung) zu erhalten, bis hin zu einer strikten Ablehnung von Haushalten im Bezug von entsprechenden Leistungen (*„Da wird ganz klar gesagt: ‚Mit solchen Sozialfällen wollen wir nichts zu tun haben‘.“*).

In diesem Zusammenhang wird von den befragten Fachstellen auch darauf verwiesen, dass die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wohnungsvergabe ohnehin tendenziell rückläufig sind (Auslauf von Sozialbindungen, Veräußerung kommunaler Anteile an Wohnungsunternehmen, verstärkte Barrieren der Wohnungsunternehmen beispielsweise über Regelanfragen bei der Schufa etc.). Daher sind auch die Einschätzungen über Steuerungsmöglichkeiten gegen den zunehmenden Segregationsdruck eher skeptisch. Mehrere Kommunen haben mit Wohnungsunternehmen Kooperationsverträge abgeschlossen und Wohnungsversorgungskonzepte waren bereits verabschiedet (Mannheim) oder in der Diskussion (Elmshorn). Von den Fachstellen wurde aber bezweifelt, dass die verfügbaren Instrumente ausreichen, um negativen Tendenzen wirkungsvoll entgegenwirken zu können.

6.3 Organisatorische Regelungen im Kontext der Reformen

In allen vier Fallstudienorten waren ARGEs nach § 44 SGB II zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II eingerichtet worden bzw. die Einrichtung stand unmittelbar bevor. Die Regelungen neuer Verfahrensabläufe waren aber überwiegend noch ungewiss.

Die Zuständigkeitsfrage wurde unterschiedlich gelöst. In drei der vier Vertiefungsorte stand fest, dass die Zuständigkeiten sowohl für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Absatz 5 SGB II als auch für Integrationshilfen nach § 16 Abs. 2 bei der lokalen ARGE liegen, wodurch nicht nur die bislang praktizierte durchgehende Fallzuständigkeit der Fachstelle für Wohnungsnotfälle eingeschränkt wird, sondern teilweise auch Doppelstrukturen in der Hilfeerbringung möglich sind.

In einer Stadt sollte die Finanzierung von Schuldnerberatung durch freie Träger nach den aktuellen Planungen vorwiegend durch Fallpauschalen und nach § 16 Abs. 2 SGB II erfolgen, wodurch nach Einschätzung der Fachleute vor Ort eine Schuldenberatung für Personen mit eigenem Einkommen oder anderen Transfereinkommen als SGB-II-Leistungen (Großteil der Klientel) nur noch in den Fällen infrage kam, bei denen diese die Kosten selbst tragen, was wiederum vor dem Hintergrund der schon bestehenden Schuldenproblematik zweifelhaft erschien.

Um Schnittstellenprobleme bei der Zuständigkeit für Wohnungsnotfälle zu verringern, war bei allen drei Fachstellen ein Verfahren angedacht, bei dem die Fachstelle nach dem Erhalt der Informationen über bedrohte Wohnverhältnisse (zumindest die Mitteilungen über Räumungsklagen und angesetzte Zwangsräumungstermine werden weiterhin an die nach § 34 SGB XII zuständige Stelle – in diesem Fall an die Fachstelle – übermittelt) den betroffenen Haushalt zunächst anschreibt und auch berät und erst dann, wenn klar ist, dass eine Mietschuldenübernahme angebracht ist, bei SGB-II-Berechtigten mit der ARGE abklärt, ob die genannten Bedingungen des § 22 Abs. 5 SGB II zutreffen (insbesondere die Gefährdung einer unmittelbar in Aussicht stehenden Beschäftigung bei Eintritt der Wohnungslosigkeit) und eine Mietschuldenübernahme in diesem Rahmen möglich ist. Ist dies nicht der Fall, kommt die Gewährung von Mietschuldenübernahme als Beihilfe oder Darlehen nach § 34 SGB XII in Betracht.

Angedacht war zumindest bei einer der Städte auch, die kommunalen Beratungsleistungen für SGB-II-Berechtigte in diesem Kontext (Wohnungsnotfallproblematik) von der ARGE vergüten zu lassen, da es sich ja – so die Auffassung in der Kommune – um Leistungen handle, die andernfalls von der persönlichen Ansprechperson bzw. dem Fallmanager oder der Fallmanagerin zu erbringen wären, deren Personalkosten wiederum von der Bundesagentur bzw. aus Bundesmitteln zu finanzieren sind.

Dass die Zuständigkeitsfragen bei den kreisangehörigen Gemeinden noch komplizierter sein können, belegt eine unserer Fallstudien. In dem betreffenden Ort ist die ARGE auf der Ebene des Kreises eingerichtet und eine der fünf „Leistungszentren“ der ARGE befindet sich in der untersuchten kreisangehörigen Gemeinde. Die lokale Fachstelle ist beim städtischen Sozialamt angesiedelt, dem der Kreis die Aufgaben der Sozialhilfe übertragen hat und das auch 2005 diese Aufgaben nach SGB XII wahrnehmen soll. Damit sind in diesem Beispiel also zwei verschiedene kommunale Träger für die Aufgaben der Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung nach SGB II (Kreis) und nach SGB XII (kreisangehörige Stadt)

zuständig. Gleichzeitig ist die kommunale Fachstelle auch für Unterbringungsmaßnahmen nach Ordnungsrecht (Aufgabe der Gemeinde) zuständig.

In der Stadt Magdeburg wurde dagegen – wie auch in einer Reihe von anderen Städten (beispielsweise Duisburg, Hamburg oder Stuttgart), die aber nicht in die Fallstudien einbezogen waren – die Zuständigkeit für die kommunalen Aufgaben nach § 16 Abs. 2 SGB II (insbesondere Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung) und für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II nicht an die lokale ARGE übertragen, was, wie weiter oben ausgeführt, aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes ohne weiteres möglich ist. In der Vereinbarung zwischen Stadt und der Agentur für Arbeit zur Errichtung einer ARGE heißt es: *„Für die Erbringung von flankierenden Dienstleistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 1 bis 4 SGB II und § 22 Abs. 5 SGB II nutzt die ARGE die bestehende Netzwerkstruktur der Stadt. Sofern diese Netzwerkstrukturen nicht ausreichen, wird die Stadt bedarfsbezogene Ausweitungen der Angebote vornehmen.“* (Vereinbarung 2004, S. 2). Die kommunale Fachstelle bleibt damit zuständig sowohl für Mietschuldenübernahmen nach SGB II als auch nach SGB XII. Trotzdem muss sie eng mit der ARGE kooperieren, nicht nur, um zügig die notwendigen Informationen darüber zu erhalten, ob bei SGB-II-Leistungsberechtigten zum Zeitpunkt der Bedrohung des Wohnverhältnisses ggf. eine Beschäftigung konkret in Aussicht steht und damit eine Mietschuldenübernahme nach SGB II infrage kommt,⁹⁸ sondern auch, um Aufschluss über die Einkommensverhältnisse der betroffenen Haushalte zu erhalten, ggf. Direktüberweisungen der Miete veranlassen zu können, ggf. Informationen über die Auslösung von Sanktionen zu erhalten etc. Nicht nur in Magdeburg wurde in diesem Kontext auf noch ungeklärte Datenschutzfragen und auf die Notwendigkeit enger Zusammenarbeit und klarer Ablaufregelungen hingewiesen, um das Risiko von erhöhter Wohnungslosigkeit infolge von unabgestimmtem Verwaltungshandeln zu minimieren.

Im Hinblick auf die kommunale Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten orientieren sich alle vertiefend untersuchten Städte prinzipiell an den bislang üblichen Obergrenzen der Sozialhilfe. Es gibt aber doch erhebliche Unterschiede bei der Festlegung der Richtwerte. In einer der Richtlinien (Stadt Magdeburg) ist – neben den gemeinhin üblichen Hinweisen auf eine Orientierung am unteren Bereich des marktüblichen Mietpreisniveaus und der Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls – auch eine explizite Tolerierung von Überschreitungen der kommunalen Obergrenzen für bestehende Mietverhältnisse vorgesehen, um Umzugswellen zu vermeiden: *„Bei Leistungsempfängern, die nicht erstmals Wohnraum beziehen, ist abzuwägen, ob die vom Leistungsträger zu tragenden Kosten des geforderten Umzuges in einem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis zu der Überschreitung der durch die Arbeitsanweisung vorgegebenen Richtwerte liegen. Bei einer Überschreitung der angemessenen Grundmiete um nicht mehr als 13 % der angemessenen Grundmiete monatlich stehen die Kosten eines Umzugs nicht im rechten Verhältnis zum Mehraufwand für die Unterkunft. Ein Umzug ist demnach in diesen Fällen nicht zu fordern und die volle Grundmiete anzuerkennen.“* (Landeshauptstadt Magdeburg 2004, S. 7)

⁹⁸ Auch in unseren Fallstudienorten wird diese Konstellation als äußerst selten eingeschätzt; die Notwendigkeit, entsprechende Informationen einzuholen, ergibt sich jedoch eindeutig aus den gesetzlichen Bestimmungen.

In einer anderen Stadt wurden bereits im Vorfeld der Reform und mit unmittelbarem Bezug auf die neue Rechtslage ab 1.1.2005 während des Jahres 2004 die kommunalen Mietobergrenzen für Haushalte im Sozialhilfebezug in zwei Schritten um 23 % abgesenkt. Die Absenkung erfolgte von 6 €/m² auf 4,60 €/m² bei einer Einordnung des kommunalen Mietpreinsniveaus in Mietenstufe IV im Rahmen des Wohngeldgesetzes. Nach Angaben des städtischen Wohnungsberichtes gibt es erhebliche Schwierigkeiten, zu diesem Mietpreis Wohnungen anzumieten: *„Die Auswertung der örtlichen Tagespresse zeigt, mit welchen Mieten Wohnungssuchende auf dem ‚freien‘ Wohnungsmarkt bei Neuanmietung rechnen müssen. Der Durchschnitt liegt deutlich über 6 €/m². Damit können die Wohnkosten einen Haushalt mit geringem oder mittlerem Einkommen erheblich belasten bzw. die Anmietung einer familiengerechten Wohnung nicht ermöglichen. Angebote im unteren Preissegment (Miete max. 4,60 €/m²) sind, wie die Auswertung zeigt, kaum vorhanden.“* (Städtischer Wohnungsbericht 2004, S. 31). Die Obergrenzen für angemessene Wohnflächen wurden in diesem Fallstudienort ebenfalls abgesenkt (um jeweils 10 %) und festgelegt, dass nur noch 41 statt bisher 45 m² für Alleinstehende, nur noch 54 statt bislang 60 m² für Zweipersonenhaushalte und nur noch 63 statt bislang 70 m² für Dreipersonenhaushalte etc. als angemessen gelten.

In unseren Fallstudienstädten findet sich der Höchstbetrag von 4,60 €/m² als Höchstgrenze für angemessene Mietkosten sowohl in einer Stadt, die nach dem Wohngeldrecht der Mietenstufe 4 zugeordnet ist, als auch in einer Kommune, für die nur die Mietenstufe 2 gilt. Das deutet auf eine hohe Varianz bei der Gestaltung der Mietobergrenzen durch die Kommunen hin, die auch aus ersten Berichten über die Definition der Angemessenheitsgrenzen in anderen Städten (außerhalb unserer Fallstudien) bestätigt wird.⁹⁹ Aus verschiedenen Großstädten, so etwa aus Hamburg, Bremen und Berlin ist aber auch bekannt, dass zumindest für das erste Halbjahr 2005 bei Bedarfsgemeinschaften, die zuvor im Bezug von Arbeitslosenhilfe gestanden hatten, die tatsächliche Miete im Rahmen des SGB II übernommen und weitestgehend auf Umzugsaufrorderungen verzichtet wurde.¹⁰⁰

7. Zusammenfassung der Ergebnisse aus den Fallstudien

Qualitative Fallstudien wurden in Braunschweig, Elmshorn, Magdeburg und Mannheim durchgeführt. Im Vordergrund standen dabei neben der Auswertung von Berichten und Statistiken mehrstündige Intensivinterviews mit Personal der lokalen Präventionsstellen.

⁹⁹ Eine Erhebung des Diakonischen Werkes Baden-Württemberg über die aktuellen Mietobergrenzen der Sozialhilfe in elf dortigen Land- und Stadtkreisen deutet auf eine Unterschreitung lokaler Mietspiegelwerte und der jeweils gültigen Obergrenzen nach Wohngeldtabelle in unterschiedlichem Ausmaß hin (DW Württemberg 2005).

¹⁰⁰ In Hamburg gilt dies für das gesamte Jahr 2005 mit der Einschränkung, *„wenn das Mietverhältnis zu dem Zeitpunkt, in dem der Leistungsberechtigte arbeitslos wurde, bereits länger als 1 Jahr bestand“* (Infoline Hamburg). In Berlin wurde einer entsprechenden Verfügung der Sozialsenatorin vom Finanzsenator dahingehend widersprochen, dass spätestens ab Mitte 2005 auch *„über mögliche Wohnungswechsel entschieden werden“* solle (Berliner Zeitung, 4.1.2005), in Bremen wurde der Bestandsschutz für das erste Halbjahr 2005 mit der Formulierung vorgenommen, *„dass in den ersten sechs Monaten des Jahres 2005 und bei absehbarer Arbeitsaufnahme, die von Transferleistungen unabhängig macht, keine Umzüge wegen zu hoher Unterkunftskosten verlangt werden.“* (Verwaltungsanweisung).

Hinsichtlich der quantitativen Entwicklung der Präventionsfälle ist festzuhalten, dass zwischen 2002 und 2003 durchweg eine Zunahme der Räumungsklagen registriert wurde. Diese Entwicklung stimmt auch mit den Ergebnissen der alljährlichen landesweiten Befragung der Wohnungswirtschaft im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen überein, die einen deutlichen Anstieg der Quote begonnener Räumungsverfahren zwischen 2002 und 2003 ausweist. Bei den Unterbringungsfällen und den angesetzten Zwangsräumungsterminen war die Entwicklung uneinheitlich. Alle befragten Expertinnen und Experten rechneten infolge der Hartz-Reformen mit einer Zunahme bedrohter Wohnverhältnisse, wenngleich eine genauere quantitative Einschätzung zum Befragungszeitpunkt aufgrund fehlender Daten noch nicht möglich war.

Die Angaben aus den Untersuchungsstädten bestätigen erneut, dass sehr viele Haushalte, für die ein Zwangsräumungstermin angesetzt wurde, zu diesem Termin ihre Wohnungen bereits verlassen haben. Während es zumindest in Gebieten mit Wohnungsleerständen insbesondere Familien häufiger gelingt, eine andere Wohnung anzumieten, suchen Alleinstehende in dieser Phase häufig Unterschlupf bei Bekannten oder Verwandten. Oftmals nehmen sie dann erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Beendigung der Mitwohnverhältnisse als Wohnungslose institutionelle Hilfen in Anspruch. Dies gilt nach Angaben der von uns befragten Fachleute sogar häufiger für Männer als für Frauen, weil Letztere sich noch aktiver und oftmals auch erfolgreicher um eigenen Wohnraum bemühen. Andererseits sind Frauen eher als Männer in Gefahr, in Mitwohnverhältnissen (auch sexuell) ausgenutzt zu werden, und wenn sie Mitwohnverhältnisse eingehen, gelingt es ihnen zumeist länger, institutionelle Unterbringungen zu vermeiden.

Auch aus den Fallstudienorten wird ein relativ geringer Anteil an älteren Menschen unter den Präventionsfällen bestätigt, während die Zahl der jungen Erwachsenen eher zunimmt. Hier wirken sich auch bereits verschärfte Sanktionen bei Abbruch oder Teilnahmeverweigerung von Beschäftigungsmaßnahmen aus. Wenn, wie in einer Stadt vom größten kommunalen Wohnungsunternehmen, junge Menschen in bestimmten Beschäftigungsprogrammen aufgrund hoher Abbruchquoten als so riskante Mieterinnen bzw. Mieter eingestuft werden, dass ihnen grundsätzlich die Wohnungsversorgung verweigert wird, so muss dies angesichts der stärkeren Betonung des „Forderns“ und verschärfter Sanktionen in den ab 1.1.2005 geltenden Gesetzen SGB II und SGB XII sehr bedenklich stimmen.

Die überwiegende Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist aber im mittleren Altersspektrum zwischen 30 und 50 Jahren zu finden.

Der Anteil ausländischer Haushalte und von Haushalten mit Spätaussiedlerstatus entspricht in den Fallstudienorten in etwa dem Bevölkerungsanteil, in einer Stadt liegt er noch darüber.

Organisatorisch handelt es sich bei allen in die qualitative Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen um Sachgebiete Zentraler Fachstellen nach den Empfehlungen des Deutschen Städtetages. Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Personen, die nicht wegen Mietschulden wohnungslos werden, sondern etwa aufgrund von häuslicher Gewalt oder anderen eskalierenden Konflikten die vorherige Wohnung verlassen oder aus Institutionen entlassen wurden und eine (andere) Wohnung benötigen, ist es besonders interessant, dass in zwei Fallstudienstädten die Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt sowie die Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser der Fachstelle direkt organisatorisch zugeordnet

sind. In den übrigen Städten wird mit diesen Stellen und mit den Sachgebieten, die für die Vermittlung in regulären Wohnraum zuständig sind, eng kooperiert. In einer Stadt lässt sich auch das Verhältnis von Frauen, die aufgrund einer Gewaltproblematik die häusliche Wohnung verlassen müssen und bei den lokalen Frauenberatungsstellen bzw. Frauenhäusern um Hilfe nachsuchen, mit der Gesamtzahl der Beratungsfälle in der Präventionsstelle vergleichen. Auf eine unmittelbar von häuslicher Gewalt bedrohte Frau kommen dabei etwa neun bis zwölf andere Präventionsfälle.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Anforderungen in den Präventionsstellen (getrennte Wartebereiche, gesonderte Sprechzeiten für Frauen, Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte) findet nicht statt und wird auch nicht für notwendig gehalten.

In Bezug auf die Vermittlung von alternativem Wohnraum wird selbst aus Orten mit erheblichen Leerständen von Schwierigkeiten bei der Vermittlung insbesondere von Alleinstehenden berichtet, weil in diesem Segment zu wenige „angemessene“ Wohnungen verfügbar sind, die kommunalen Instrumente zur Belegungssteuerung zurückgehen und weil viele der Betroffenen aufgrund von Schufa-Regelanfragen und bestehenden Mietschulden auf erhebliche Vermittlungsbarrieren stoßen.

Beim Umgang der Präventionsstellen mit Wiederholungsfällen wird das Muster deutlich, das auch aus diversen anderen Untersuchungen bekannt ist. Grundsätzlich werden erneute Mietschuldenübernahmen in diesen Fällen äußerst restriktiv gehandhabt, Ausnahmen werden vor allem bei Familien mit Kindern gemacht. Nur in einer (kleineren) Stadt wird anders verfahren und bei entsprechender Mitwirkungsbereitschaft auch in Wiederholungsfällen relativ umfangreich vom Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht, was – bei Zustimmung von Vermieterseite – auch den Wohnungserhalt ermöglicht.

Die aus der quantitativen Erhebung ermittelte Gewichtung von Hintergründen und Ursachen der Wiederholungsproblematik in den jeweiligen Einzelfällen wird weitgehend bestätigt, wobei das oftmals gleichzeitige Vorliegen eher struktureller und eher verhaltensbedingter Ursachen – nicht selten gepaart mit Problemen innerhalb der Sozial- und Arbeitsverwaltung – betont wird. In Bezug auf die Mitwirkungsproblematik gehen die Auffassungen der Befragten auseinander. Während Einzelne die stärkere Betonung der Selbstverantwortung der betroffenen Haushalte als programmatisches Ziel formulieren, betonen andere, dass die Mitwirkungsbereitschaft in sehr hohem Maße davon abhängt, wie vonseiten der Präventionsstellen auf die Haushalte und ihre spezielle Situation eingegangen wird und wie das Hilfeangebot gestaltet ist. Einigkeit bestand aber in der Notwendigkeit einer genauen Diagnose der jeweils besonderen Situation der Haushalte, in Bezug auf die Entwicklung von Hilfeplänen und die notwendige Koordination und Vernetzung unterschiedlicher Hilfen. Auch der Bedarf an – bislang nur unzureichend ausgebauten – aufsuchenden Hilfen wurde durchweg anerkannt. Gleiches gilt für persönliche Hilfen im Anschluss an eine unmittelbare Krisenintervention.

Die steigende Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen und prekärer Selbstständigkeit (sowohl als „Ich-AG“ als auch in anderen Formen) wird als besonderes Risikopotenzial für das Entstehen von Mietschulden aufgrund schwankender Einkommen und damit auch schwankender Ansprüche auf ergänzende Transferleistungen eingeschätzt. Beide Entwicklungen sind politisch gewollt und

die damit verbundenen Wohnungsnotfallrisiken nur schwer kontrollierbar. Generell wird die Phase nach Arbeitsaufnahme als oftmals kritische Phase beschrieben, weil die Zahlungszeitpunkte sich verschieben, die tatsächlich verfügbaren Mittel noch ungewiss sind und Anschaffungen getätigt werden.

Als besondere Problemgebiete wurden bei den Fallstudien der Bereich der Mobilfunkschulden, das rigorose Vorgehen von Gläubigern, bei denen Konsumschulden aufgelaufen sind, die langen Wartezeiten bei Schuldnerberatungen sowie unzureichende Kenntnisse der betroffenen Haushalte über Mietrecht und sozialstaatliche Unterstützungsmöglichkeiten deutlich.

Die Beobachtung aus anderen Studien, dass das Ausmaß an Problemen der betroffenen Haushalte nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Wahrscheinlichkeit wiederholt drohender Wohnungslosigkeit zulässt, wird von den Befragten in den Fallstudienorten bestätigt. Wenn problemadäquat reagiert wird und entsprechend intensive Beratung und ggf. auch Betreuungen (nach Betreuungsgesetz) gesichert sind, gehören Personen mit gravierenden Problemen (psychische Störungen, Suchterkrankungen) sogar seltener zu den Wiederholungsfällen als andere Personen. Dies wird ja auch eindrucksvoll aus anderen Studien des Forschungsverbundes (insbesondere der Analyse der Wohnverhältnisse von ehemals Wohnungslosen in Dresden) bestätigt.

Die Analyse der gesetzlichen Regelungen, die mit dem Inkrafttreten des Zweiten und Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches („Hartz IV“) ab 1.1.2005 wirksam wurden, belegt die Wahrscheinlichkeit einer deutlichen Zunahme der Wohnungsproblematik infolge der Reformen. Für eine erhebliche Zahl von langzeitarbeitslosen Haushalten verringern sich die Ansprüche auf Transferleistungen (ALG II und Sozialgeld), für viele entfallen sie vollständig. Auch vormals Arbeitslosenhilfeberechtigte haben ab dem 1.1.2005 nur noch insoweit Anspruch auf Übernahme der Wohnkosten, als diese „angemessen“ sind. Erhebliche Risiken ergeben sich auch aus den relativ starren Sanktionsbestimmungen, die im Wiederholungsfall eine Reduzierung bei der Übernahme der Unterkunftskosten erlauben.

Durch die Einführung von Fallmanagement, sozialen Hilfen und von (eng konditionierten) Mietschuldenübernahmen als Kann-Leistungen für die Eingliederung in Beschäftigung im SGB II entstehen Schnittstellen und potenzielle Zuständigkeitskonflikte gegenüber vergleichbaren Leistungen nach SGB XII, weil zwar für beide Bereiche „der kommunale Träger“, aber häufig durchaus unterschiedliche Organisationseinheiten (ARGE bzw. kommunale Sozialämter) zuständig sind. Eine Schnittstellenproblematik besteht insbesondere bei den Regelungen in beiden Gesetzen zur Mietschuldenübernahme (§ 22 Abs. 5 SGB II und § 34 SGB XII) und zur Gewährung von sozialen Hilfen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung und „psychosoziale Betreuung“ (§ 16 Abs. 2 SGB II und §§ 11, 67 und 68 SGB XII).

Eine einheitliche Praxis und rasches Reagieren bei drohender Wohnungslosigkeit infolge von Mietschulden wird durch zusätzliche Kriterien und Abstimmungserfordernisse erschwert. Für Haushalte, die weder nach SGB II noch nach SGB XII Anspruch auf Regelleistungen haben (ca. 40 % der Präventionsfälle), ist der Anspruch auf Mietschuldenübernahme weniger eindeutig formuliert.

Kosten der Unterkunft werden künftig einen Großteil der kommunalen Ausgaben für Langzeitarbeitslose bestimmen, zumal Haushalte im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII keinen Anspruch auf Wohngeld nach Bundeswohngeld-

gesetz mehr haben. Gelingt es nicht, die kommunalen Kosten durch verstärkte Vermittlung von SGB-II-Berechtigten in Arbeit zu verringern, so werden zweifelsohne die Kosten der Unterkunft auch ein zentraler Ansatzpunkt kommunaler Einsparungsbemühungen werden (beispielsweise durch Absenkung der Obergrenzen für angemessene Mieten, wie in einzelnen Orten bereits im Vorfeld der Reformen geschehen).

Als positive Änderungen der Hartz-Reformen in Bezug auf die Wohnungsnotfallproblematik wird von den befragten Fachleuten vor allem die Möglichkeit der Direktüberweisung von Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen (wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch die Haushalte nicht gesichert ist) auch für Haushalte gesehen, die bislang Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und bei denen die Arbeitsagenturen den Vollzug entsprechender Abtrittserklärungen verweigert hatten. Solche Direktüberweisungen sind auch bei den rigiden Sanktionen gegenüber jungen Menschen unter 25 Jahren vorgesehen, bei denen ansonsten die Regelleistung komplett für drei Monate gekürzt wird.

Gleichzeitig bestätigen die Fachstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter jedoch das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko infolge der Einkommensminderung, der Sanktionen und der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung. Kritisiert wird auch, dass Mietschuldenübernahmen im Rahmen des SGB II nur als Darlehen möglich sind und dass die neuen gesetzlichen Regelungen eine einheitliche und zügige Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik nach dem Fachstellenmodell erschweren.

Nur eine unserer Fallstudienstädte hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeiten für Leistungen nach § 22 Abs. 5 (Mietschuldenübernahme) und § 16 Abs. 2 SGB II (Schuldnerberatung, Suchthilfen und „*psychosoziale Betreuung*“) nicht an die überall gegründete ARGE zu übertragen, sondern im originären Zuständigkeitsbereich bestehender kommunaler Dienste anzusiedeln; ein solches Verfahren ist jedoch auch aus einigen anderen Städten (Hamburg, Duisburg, Stuttgart) bekannt. So ist eine einheitliche Hilfeebringung und die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Wohnungsnotfällen und notwendigen sozialen Integrationsleistungen erleichtert, weshalb dieses Vorgehen empfehlenswert erscheint. Zu lösen sind dabei jedoch Probleme in Bezug auf die Weitergabe von Informationen der ARGE an die zuständigen kommunalen Stellen (Datenschutz) und auf die notwendige enge Abstimmung mit dem Fallmanagement der ARGE.

Bei den übrigen Kommunen wird die Konzentration der Kompetenzen und Ressourcen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf die Zentralen Fachstellen dadurch eingeschränkt, dass fortan bei SGB-II-Berechtigten, die eine Mietschuldenübernahme benötigen, die ARGE als zuständige Organisationseinheit zu beteiligen ist. Die Fachstellen wollten aber ihre zentrale Zuständigkeit in Bezug auf Informationen über drohende Wohnungsverluste und in Bezug auf Kontaktaufnahme mit den betroffenen Haushalten sowie entsprechende Beratung zur Wohnungssicherung aufrechterhalten, wobei noch unklar war, ob bei entsprechenden Aktivitäten für SGB-II-Berechtigte die Bundesagentur nicht an den Kosten dieser Leistungen (als ausgelagerte Leistung des Fallmanagements nach SGB II) zu beteiligen wäre.

Das Beispiel einer kreisangehörigen Gemeinde zeigt zudem die besondere Problematik, wenn in unterschiedlicher Weise Aufgaben nach SGB II und SGB XII vom Kreis als kommunalem Träger auf kreisangehörige Kommunen delegiert werden.

Im Hinblick auf die Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten orientierten sich zwar alle Fallstudienkommunen zunächst an den Regelungen der Sozialhilfe. Es wurden aber erhebliche Unterschiede deutlich. Während in einer Kommune eine Toleranzgrenze für Überschreitung der Obergrenzen bei bestehenden Wohnverhältnissen von ehemaligen Arbeitslosenhilfeberechtigten festgelegt wurde, um Umzugswellen zu vermeiden, hat eine andere Kommune bereits im Vorfeld, aber mit unmittelbarem Hinweis auf die Hartz-Reform die Obergrenzen für angemessene Mieten im Jahr 2004 um 23 % abgesenkt und auch die zulässigen Wohnungsgrößen vermindert. In zwei Städten galt jeweils derselbe Höchstbetrag für angemessene Quadratmetermieten, obwohl die eine Stadt der Mietenstufe 2 und die andere der Mietenstufe 4 des Bundeswohngeldgesetzes zugeordnet war. Insgesamt zeugen die Regelungen in unseren Fallstudienstädten, aber auch die bis zum Redaktionsschluss verfügbaren Informationen über Regelungen in anderen Städten von einer erheblichen Varianz der Kommunen bei der Bestimmung angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung. Hinzu kommt auch eine unterschiedliche Verfahrensweise gegenüber Haushalten mit vorherigem Arbeitslosenhilfebezug. Während ein Teil der Kommunen hier zunächst für einen begrenzten Zeitraum auf Umzugsaufforderungen weitestgehend verzichtet, wurde in anderen Kommunen bereits auf unangemessen hohe Mieten verwiesen und zur Minderung der Unterbringungskosten aufgefordert.

Die durch die Hartz-Reformen ausgelösten Prozesse am Wohnungsmarkt werden, so auch die Ansicht der von uns befragten Fachleute, erst über einen längeren Zeitraum wirksam werden. Es liegt aber auf der Hand und wird von den Befragten bestätigt, dass die Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen entsprechen, infolge der Reform deutlich steigen wird. Auch der Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren, in denen solche Wohnungen verfügbar sind, wird nach Auffassung der Befragten steigen. Die Möglichkeiten der Kommunen, diesem Trend durch gezielte Belegungssteuerung, durch kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und eine sozialräumlich differenzierte Handhabung der Angemessenheitsgrenzen entgegenzuwirken, sind verhältnismäßig gering und tendenziell eher rückläufig.

III. INTERVIEWS MIT BETROFFENEN HAUSHALTEN

1. Gegenstand, Methoden und Auswahl der befragten Haushalte

Die Face-to-face-Interviews mit von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten wurden durchgeführt, um das Zustandekommen der Wohnungsnotfallsituation und die Bestrebungen zu ihrer Überwindung aus Sicht der betroffenen Personen zu erfassen. Einbezogen wurden Haushalte, die von Wohnungslosigkeit bedroht waren und bei denen die Präventionsstellen erfolgreich oder erfolglos interveniert hatten. Ihre direkte Befragung hatte die Funktion, die Ergebnisse der quantitativen Erhebung und insbesondere der qualitativen Fallstudien um die Sichtweise der betroffenen Haushalte zu erweitern, sie aus dieser Perspektive zu illustrieren und ggf. auch zu korrigieren. Über die Berücksichtigung positiver wie misslungener Fallbeispiele sollten auch Stärken und Schwächen der präventiven Maßnahmen ermittelt und Anhaltspunkte für eine Stärkung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der kommunalen Interventionen herausgearbeitet werden.

Methodisch wurde die Befragung der betroffenen Haushalte in Form von leitfadengestützten problem- und themenzentrierten Intensivinterviews durchgeführt. Das Gespräch wurde vom Interviewer auf die konkreten Umstände bei der letzten Krise, in der Wohnungslosigkeit gedroht hatte, und auf die in diesem Zusammenhang relevanten Schlüsselsituationen fokussiert.¹⁰¹ Gefragt wurde nach dem Hintergrund der drohenden Wohnungslosigkeit, eigenen Aktivitäten zur Problemlösung (informelle Hilfe/Unterstützung und Nachfrage nach formeller Hilfe), der Art des Zustandekommens des Kontaktes zur Präventionsstelle, nach dem Unterstützungsbedarf in verschiedenen Lebenslagenbereichen,¹⁰² Anforderungen der Präventionsstellen¹⁰³ sowie nach konkret erhaltenen Unterstützungsleistungen¹⁰⁴ und deren Stellenwert bei der Problembearbeitung. Weitere Themen waren die Gründe für den Erfolg bzw. Misserfolg der Wohnungssicherung, die Einschätzungen der betroffenen Haushalte zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der erhaltenen präventiven Hilfen und ihre Vorschläge zur Verbesserung der Interventionen.¹⁰⁵ Als Anhaltspunkte für einen Vergleich mit dem Sample der quantitativen Erhebung wurden zudem einige wenige sozialstrukturelle und wohnbiografische Merkmale abgefragt.

Als Vorgabe für die Auswahl der zu befragenden Haushalte wurde ein Plansample definiert, das sich an der geschlechtsspezifischen Haushaltsstruktur orientierte, die sich aus den Dokumentationen der Präventionsstellen in 43 Städten im Rahmen unserer quantitativen Erhebung ergeben hatte. Unter Berücksichtigung dieser Verteilungsstruktur¹⁰⁶ ergab sich bei insgesamt 20 durchgeführten Interviews folgendes Plansample:

¹⁰¹ Zu dem Konzept der Schlüsselsituationen vgl. detaillierter Ruhstrat u.a. 1991, insb. S. 30, 94 ff.

¹⁰² Behandelt wurden hier die Themen „Wohnen“, „Geldprobleme“, „Umgang mit Ämtern“, „Arbeit, Ausbildung, Beschäftigung“, „Kontakte mit anderen“, „Persönliche Angelegenheiten“, „Gesundheitliche Probleme (körperlich, psychisch, Sucht)“ und „Sonstiges“. Zu ergänzen ist, dass das mögliche Vorliegen einer Gewaltproblematik unter dem Themenschwerpunkt „persönliche Angelegenheiten“ subsumiert war.

¹⁰³ Insbesondere hinsichtlich der Mitwirkung.

¹⁰⁴ Durch die Präventionsstellen, andere institutionelle Stellen oder durch Verwandte, Freunde und Bekannte.

¹⁰⁵ Daneben wurde auch nach Rolle und Bedeutung geschlechterspezifischer Hilfen gefragt.

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch Grafik 3 in Teil I.

- ♦ drei allein stehende Frauen ohne (im Haushalt lebende) Kinder,
- ♦ drei allein stehende Frauen mit (im Haushalt lebenden) Kindern,
- ♦ acht allein stehende Männer ohne (im Haushalt lebende) Kinder,
- ♦ zwei Paare ohne (im Haushalt lebende) Kinder und
- ♦ vier Paare mit (im Haushalt lebenden) Kindern.¹⁰⁷

Eine weitere Vorgabe war, dass die Haushalte sich etwa zur Hälfte aufteilen sollten in solche, bei denen zuvor erfolgreiche Interventionen der Präventionsstellen stattgefunden hatten, und in solche, bei denen die Interventionen nicht zum Erfolg geführt hatten und es zum Wohnungsverlust kam.

Zur Herstellung des Kontaktes zu den (ehemals) von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten wurde ein Informationsschreiben über das Untersuchungsvorhaben entwickelt, das über die Präventionsstellen in mehreren Städten gezielt an möglicherweise infrage kommende Haushalte verteilt wurde. In diesem Schreiben wurde ihnen auch mitgeteilt, dass die Interviews ungefähr eine Stunde dauern und für die Teilnahme eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 10,- € gezahlt werde. Ferner wurde ausdrücklich darauf verwiesen, dass aus einer Nicht-Teilnahme keinerlei Nachteile entstehen. Auf Grundlage dieses Informationsmaterials konnten interessierte Haushalte sich direkt an unser Institut wenden. Aus dem Kreis der Interessentinnen und Interessenten wurden anschließend eine an den Vorgaben des Plansamples orientierte Auswahl getroffen und individuelle Gesprächstermine vor Ort vereinbart.

Die Interviews wurden im November und Dezember 2004 in Braunschweig, Lüneburg, Pinneberg und Wedel durchgeführt. Sie fanden zu etwa gleichen Teilen in den Wohnungen der befragten Haushalte und in von den Präventionsstellen (dankeenswerterweise) zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten statt. Die Gespräche dauerten zwischen 40 und 70 Minuten. Sie wurden auf Tonband aufgezeichnet und anschließend mittels eines vorbereiteten Rasters in anonymisierter Form systematisch dokumentiert. Nach Auswertung sämtlicher Materialien wurden aus Gründen des Datenschutzes alle Tonbänder gelöscht und alle Unterlagen vernichtet, die potenziell Rückschlüsse auf die einzelnen interviewten Personen bzw. ihre Haushaltsmitglieder ermöglichen.

Während die durchgeführten Interviews hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Haushaltsdifferenzierung insgesamt dem Plansample entsprachen, ergab sich bei der Verteilung der Fälle im Hinblick auf erfolgreiche und erfolglose präventive Interventionen ein Übergewicht der erfolgreichen Maßnahmen.¹⁰⁸ Dies konnte a-

¹⁰⁷ Aufgrund ihres geringen relativen Anteils bei der quantitativen Erhebung enthielt das Plansample keine allein stehenden Männer mit (in ihrem Haushalt lebenden) Kindern.

¹⁰⁸ Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass bei erfolglosen Interventionen oft kein Kontakt mehr zu den Präventionsstellen bestand und es sich bei den untergebrachten Haushalten ganz überwiegend um allein stehende Männer handelte. Zudem war bei erfolglosen Interventionen insgesamt und bei untergebrachten Haushalten die Bereitschaft zur Teilnahme nach Einschätzung der Präventionsstellen (aus nachvollziehbaren Gründen) auch deutlich geringer ausgeprägt als bei Haushalten, bei denen erfolgreich interveniert worden war. Diese Problematik ist auch bereits aus anderen europäischen Studien bekannt, bei denen erfolglose Reintegrationsversuche dokumentiert werden sollten (vgl. Busch-Geertsema 2002, S. 9, Lyons 2002 und Randall/Brown 1996). Deshalb wurden in unserer Befragung unter erfolglosen Interventionen auch solche Haushalte subsumiert, bei denen aus Sicht der Präventionsstelle eine Wohnungssicherung nicht mehr möglich, Wohnungslosigkeit jedoch konkret noch nicht eingetreten war. In diesem Bereich wurden zudem auch Interviews mit Haushalten geführt, bei denen es innerhalb

ber teilweise dadurch kompensiert werden, dass sich während der Interviews bei einigen Haushalten mit zuvor erfolgreicher Intervention der Präventionsstelle eine vorangegangene Wiederholungsproblematik herausstellte und die Hintergründe dafür dann ebenfalls herausgearbeitet wurden.

Bei den vier Paaren mit Kindern wurde das Interview in drei Fällen mit einem Mann und in einem Fall mit einer Frau geführt. Bei den Paaren ohne Kinder nahmen an den Interviews einmal eine Frau und im anderen Fall beide Partner (Frau und Mann) teil. Daraus ergibt sich, dass insgesamt Gespräche mit neun Frauen und zwölf Männern geführt wurden, woraus sich ein Frauenanteil von 43 % ergibt. Alle Interviews wurden von einem Mann durchgeführt.

2. Beschreibung der Untersuchungsgruppe: Sozialstrukturelle Merkmale, Erfahrungen mit drohender und eingetretener Wohnungslosigkeit sowie Einkommens- und Erwerbssituation

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über einige sozialstrukturelle Merkmale der interviewten Haushalte gegeben und Informationen zu ihren Erfahrungen mit drohender und/oder eingetretener Wohnungslosigkeit und ihrer Einkommens- und Erwerbssituation dokumentiert.

Die in den einbezogenen Haushalten lebenden erwachsenen Personen (ohne Kinder) waren zwischen 23 und 77 Jahre alt (die Frauen zwischen 23 und 58 und die Männer zwischen 25 und 77 Jahre). Das Durchschnittsalter betrug 38 Jahre, wobei die Frauen im Mittel deutlich jünger (knapp 34 Jahre) als die Männer (knapp 42 Jahre) waren. Das Alter der Kinder in den (Ein- und Zweieltern-)Familien reichte von einem bis zu 19 Jahren. In den sieben Haushalten mit Kindern lebten insgesamt 14 Kinder (zehn Mädchen und vier Jungen). Drei Haushalten gehörten drei Kinder an, einem zwei und in weiteren drei Lebensgemeinschaften lebte jeweils ein Kind. Das Alter der Kinder betrug im Durchschnitt etwas über sieben Jahre.

Jeweils die Hälfte der Haushalte war innerhalb der letzten fünf Jahre entweder einmal oder bereits mehrfach von Wohnungslosigkeit bedroht gewesen. Bei der Mehrzahl der befragten Haushalte lag der Zeitpunkt der letzten drohenden Wohnungslosigkeit mehr als ein halbes Jahr zurück, und zwar zumeist zwischen einem halben und einem Jahr oder zwischen einem und zwei Jahren.¹⁰⁹ Andererseits war bei einem nicht unerheblichen Teil der Befragten (rd. zwei Fünftel) die aktuelle Bedrohung ihres Wohnverhältnisses erst vor weniger als einem halben Jahr eingetreten. Drei Viertel der einbezogenen Haushalte waren noch nie wohnungslos gewesen, während ein Viertel bereits über Erfahrungen mit aktueller Wohnungslosigkeit verfügte. Die ganz überwiegende Mehrzahl lebte zum Befragungszeitpunkt in einer eigenen Wohnung und nur ein geringer Teil war entweder in einer kommunalen Unterkunft untergebracht oder lebte bei Bekannten. Bei den in einer ei-

des letzten Jahres zu einer Wiederholungsproblematik gekommen war. Hier wurde der Fokus auf die Hintergründe für die erneute Bedrohung der Mietverhältnisse gelegt.

¹⁰⁹ Da bei den erfolgreichen Interventionen auch die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfen beurteilt werden sollte, hatten wir die Präventionsstellen gebeten, vor allem solche Fälle zu kontaktieren, bei denen der Zeitpunkt der Wohnungssicherung mindestens ein halbes Jahr oder länger zurücklag.

genen Wohnung lebenden Haushalten drohte allerdings bei rd. einem Drittel zum Interviewzeitpunkt Wohnungslosigkeit.

Allen einbezogenen Haushalten wurde das Mietverhältnis formal wegen Mietrückständen gekündigt, die Mehrheit war aus diesem Grund auch mit einer Räumungsklage konfrontiert. Ein Teil der Haushalte, bei denen die präventiven Bemühungen nicht zum Erfolg geführt hatten, musste schließlich aufgrund angedrohter Zwangsräumung die Wohnung aufgeben bzw. die Wohnung wurde geräumt.

Waren die Mietschulden in der Regel der formale Kündigungsgrund, so ließ sich das Zustandekommen dieser Mietschulden und der Bedrohung des Wohnverhältnisses zumeist auch durch weitere Ursachenfaktoren erklären. Bedeutsame Hintergründe waren dabei – jeweils in mehreren Fällen – Aufenthalte in Institutionen (Haft, Krankenhaus), Mietminderungen wegen erheblicher Mängel an der Wohnung, persönliche Krisensituationen nach Trennung oder Tod der Partnerin bzw. des Partners und Probleme in der Kooperation mit verschiedenen Ämtern (insbesondere dem Sozialamt, aber auch der Arbeitsverwaltung). Krisensituationen aufgrund anderer einschneidender Lebensereignisse (z.B. Schwangerschaft) spielten auch mehrfach eine Rolle. In einer ganzen Reihe von Fällen ist der vorrangige Begründungszusammenhang jedoch der Verlust von Erwerbsarbeit.

Nur ein geringer Teil der interviewten Haushalte bezog zum Zeitpunkt der drohenden Wohnungslosigkeit sein Einkommen aus Lohn- oder Gehaltszahlungen aufgrund eines (regulären) Arbeitsplatzes am ersten Arbeitsmarkt oder aus Rentenzahlungen. Dagegen lebte der ganz überwiegende Teil von Transfereinkommen. Am häufigsten handelte es sich dabei um Arbeitslosenhilfe, die zumeist um Wohngeld und nicht selten um Sozialhilfe ergänzt wurde. Mehr als die Hälfte der Haushalte bezog ihr Einkommen aus mehreren Quellen. Hier ergaben sich unterschiedliche Kombinationen, wobei neben der bereits erwähnten (Arbeitslosenhilfe, Wohngeld und ergänzende Sozialhilfe) vor allem auch Erwerbseinkommen aus Minijobs eine Rolle spielten, mit denen in einigen Fällen versucht wurde, die unzureichenden Transfereinkommen (vor allem Arbeitslosenhilfe) aufzustocken. Einige wenige Haushalte hatten auch den Schritt in die Selbstständigkeit (z.B. in Form einer „Ich-AG“) gewagt. Obwohl die tatsächliche Höhe des insgesamt zur Verfügung stehenden Einkommens nicht dezidiert abgefragt wurde, kann aus den übrigen Angaben der Betroffenen dennoch geschlossen werden, dass die interviewten Haushalte (nach Abzug der Mietkosten) durchweg über monatliche Einkommen verfügten, deren Höhe nicht oder nur unwesentlich über den zu diesem Zeitpunkt gültigen Bedarfssätzen nach dem BSHG lag.

3. Hintergründe für die drohende Wohnungslosigkeit

Die Ausführungen der Betroffenen zu den Hintergründen der Krise, die schließlich zur Bedrohung ihres Wohnverhältnisses bzw. zur drohenden Wohnungslosigkeit geführt hat, verdeutlichen die große Vielfalt der möglichen Problemkonstellationen. Andererseits stimmen die von den Betroffenen beschriebenen Konstellationen in vielen Fällen auch mit solchen überein, die bereits bei früheren Befragungen aktuell wohnungsloser Haushalte zu deren Karriereverläufen herausgearbeitet werden

konnten.¹¹⁰ Dies gilt beispielsweise für die Kombination von Mietschulden mit Mietminderungen wegen baulicher Mängel der Wohnungen, nach Trennung oder Verlust von Partner oder Partnerin und im Kontext von Kommunikationsproblemen zwischen den betroffenen Haushalten und der Administration.

3.1 Mietschulden in Verbindung mit baulichen Mängeln

Von den im Rahmen unserer aktuellen Studie für den Forschungsverbund interviewten Haushalten wurde beispielsweise in einem Fall die Mietzahlung um einen extrem hohen Prozentsatz gekürzt, weil nach dem Verkauf einer ehemaligen Genossenschaftswohnung an einen Privatbesitzer die defekte Heizung auch nach mehreren Aufforderungen nicht instand gesetzt worden war. In einem anderen Fall war die Wohnung feucht und von Schimmel befallen. In einem Fall war sogar ein Rechtsanwalt eingeschaltet worden, der die Mietminderung empfohlen hatte. Letztlich haben aber dann die rechtliche Auseinandersetzung und die Einholung kostspieliger Gutachten erheblich zur Bedrohung des Wohnverhältnisses beigetragen.

3.2 Mietschulden in Verbindung mit Verlust/Trennung von Partner oder Partnerin

Beispiele für den Verlust von Partnerin oder Partner sind in unserem aktuellen Sample zum einen ein älterer Mann, der bis zum Tod seiner Lebenspartnerin von deren Rente gelebt hatte und danach mit der Regelung seiner finanziellen Angelegenheiten (einschließlich der regelmäßigen Mietzahlung) vorübergehend überfordert war. In einem anderen Fall war es die unerwartete Trennung von Frau und Kindern und die Belastungssituation in der Folgezeit (Unterhaltsstreitigkeiten, Auseinandersetzung um Besuchsrecht für die Kinder, finanzielle Belastungen durch die Aufteilung des Haushaltes, Kreditverpflichtungen und Steuernachzahlungen), die bei einem relativ gut situierten Mann den raschen Abstieg, den Verlust seiner Erwerbstätigkeit als Selbstständiger und schließlich auch seiner Wohnung herbeigeführt hat. Bei einer der inzwischen allein erziehenden Frauen, die interviewt wurden, haben der Arbeitsplatzverlust des Partners und die damit verbundenen finanziellen Einbußen maßgeblich mit zu Beziehungskonflikten und schließlich zur Trennung des Paares beigetragen. Die Frau blieb – hochschwanger und mit inzwischen aufgelaufenen Mietschulden – in der Wohnung, während ihr ehemaliger Lebensgefährte ins Ausland verzog. Die genannten Beispiele zeigen gleichzeitig auch, wie mit der Trennung und dem damit verbundenen psychischen und finanziellen Stress eine massive Überforderung der betroffenen Personen einherging, sich ohne fremde Hilfe um die Erhaltung des bedrohten Wohnverhältnisses zu kümmern.

¹¹⁰ Vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat 1997. Für diese Studie waren ebenfalls Intensivinterviews mit 20 Haushalten mit unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung geführt worden, die jedoch alle zum Zeitpunkt des Interviews wohnungslos und in Sachsen-Anhalt untergebracht waren. In der schon erwähnten älteren Studie (Ruhstrat et al. 1991) waren 17 allein stehende Wohnungslose (15 Männer und zwei Frauen) u.a. zu ihren Karrieren in die Wohnungslosigkeit befragt worden.

3.3 Mietschulden in Verbindung mit Kommunikationsproblemen mit der Administration

Beispiele für Kommunikationsprobleme mit der Administration finden sich in dem Interviewmaterial relativ häufig. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, inwieweit die genannten Probleme vom Personal der Verwaltung genauso gesehen werden, weil eine unmittelbare Kontrastierung einzelfallbezogener Interpretationen (Betroffenensicht versus Sicht der Verwaltung) nicht möglich war. Von den interviewten Haushalten werden jedoch unter anderem folgende Erfahrungen plausibel geschildert, die aus ihrer Sicht nicht unerheblich zum drohenden Wohnungsverlust beigetragen haben: In einem Fall entstanden Mietschulden infolge von zwei zeitlich eng aufeinander folgenden Sanktionen bei einem Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Obwohl er die Sanktionen für unberechtigt betrachtete und Widerspruch einlegte, wurden zunächst die Transferzahlungen eingestellt. Aufgrund der Belastung der lokalen Arbeitsagentur mit der Umsetzung der Hartz-Reform gab es auch erhebliche Schwierigkeiten bei der Suche nach zuständigen Ansprechpartnern für den Widerspruch und die Ausräumung der Meinungsverschiedenheiten über die Berechtigung der vorgenommenen Sanktionen. Zwar war bis zum Interviewzeitpunkt dem Widerspruch stattgegeben worden und eine erhebliche Nachzahlung erfolgt, zwischenzeitlich hatte die Familie des Mannes jedoch ein Räumungsurteil erhalten und – von den Betroffenen deutlich zu spät angefragte – finanzielle Hilfen zum Erhalt der Wohnung kamen schon deshalb nicht in Betracht, weil deren Mietpreis nach den ab 1.1.2005 gültigen Regelungen im Rahmen von SGB II ohnehin nicht als „angemessen“ gilt.

Eine Alleinerziehende war aufgrund eines Minijobs mit ständig wechselnden monatlichen Bezügen auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen, die ihr jedoch immer wieder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen – nach Vorlage der monatlichen Lohnabrechnung und Neuberechnung des Anspruchs – ausgezahlt wurde. Die Frau – ohnehin erheblich belastet mit privaten Verpflichtungen, Konsumschulden und finanziellen Problemen des Sohnes – geriet schließlich in Mietschulden und erhielt eine fristlose Kündigung.

Eine ähnliche Problematik wird von einer allein stehenden Frau beschrieben, die eine geringe Rente bezog und ebenfalls auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen war. Ihre Wohnung wurde vom Sozialamt aufgrund der Größe und des Mietpreises als unangemessen beurteilt und nur der angemessene Teil der Unterkunftskosten wurde übernommen und direkt an den Vermieter überwiesen. Die Frau wurde mehrmals hintereinander mit unterschiedlichen Bescheiden über die Höhe der ergänzenden Sozialhilfe konfrontiert, war mit der Finanzierung des „unangemessenen“ Teils aus Eigenmitteln und zusätzlichen Konsumschulden überfordert und erhielt – auch nach der Kumulation von Mietschulden und fristloser Kündigung – trotz mehrfacher Hilfesuche beim kommunalen Sozialhilfeträger keine weitere Unterstützung. Das Verhältnis zu ihrer Sozialhilfesachbearbeiterin war konfliktreich und nach diversen negativen Erfahrungen auch durch erhebliche Ängste geprägt. Erst aufgrund der Kontaktaufnahme zu einem lokalen Parteibüro erhielt die Frau schließlich Kenntnis von der kommunalen Präventionsstelle (die nicht beim Sozialamt, sondern einem anderen Amt angesiedelt ist), die dann die drohende Wohnungslosigkeit durch engagierte Unterstützung beim Umzug in eine andere Wohnung noch vermeiden konnte.

In einem vierten Fall hat ein allein stehender Mann, der infolge der Überziehung seines Dispositionskredites wiederholt in Mietrückstand geriet, einen Teil seiner Mietschulden durch zwischenzeitlich bewilligte einmalige Leistungen für Bekleidung beglichen, sodass der Restbetrag geringer als zwei Monatsmieten war. Das kommunale Sozialamt lehnte dann eine Mietschuldenübernahme mit dem Hinweis ab, Beträge, die sich auf weniger als zwei Monatsmieten beliefen, würden grundsätzlich nicht übernommen. Es wurde auch versäumt, den Betroffenen an die einem freien Träger übertragene Präventionsstelle weiterzuvermitteln.

Schließlich beschreibt ein allein stehender Mann, der letztlich durch einen Gefängnisaufenthalt seine Wohnung verloren hat, dass er aufgrund entsprechender Aussagen seiner Sachbearbeitung beim Sozialamt und des Sozialdienstes in der Justizvollzugsanstalt davon ausgegangen war, dass während des Haftaufenthalts die Mietzahlung für seine Wohnung aus Sozialhilfemitteln aufrechterhalten bliebe. Offensichtlich wurde dann auch bei der Entlassungsvorbereitung versäumt, diese Annahme zu überprüfen, und erst nach seiner Haftentlassung stellte der Mann fest, dass seine Wohnung zwischenzeitlich wegen Mietschulden geräumt worden war.

Selbstverständlich gibt es auch eine Reihe von positiven Aussagen über die Interventionen kommunaler Dienste, zumal bei mehr als der Hälfte der Interviewten die drohende Wohnungslosigkeit durch aktive Mitwirkung der Präventionsstellen erfolgreich verhindert werden konnte. Wir gehen darauf unter 6. und 7. ausführlich ein. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Sozial- und Arbeitsverwaltung aus Sicht der Betroffenen in einer ganzen Reihe von Fällen mit zu der drohenden Wohnungslosigkeit beigetragen hat.

3.4 Mietschulden in Verbindung mit dem Aufenthalt in Institutionen

Ein Beispiel für einen Mann, der durch einen Haftaufenthalt seine Wohnung verlor, obwohl er sich bei Haftantritt durchaus mehrmals danach erkundigt hatte, ob nicht ein Wohnungserhalt möglich sei, und darauf auch eine positive Auskunft erhalten hatte, wurde bereits ausgeführt. Hier war wohl einerseits die Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst der JVA und dem kommunalen Sozialamt lückenhaft, andererseits hat unter Umständen der Betroffene auch zu früh die Fortführung der Mietzahlung als gesichert angenommen, obwohl diese vom Sozialamt noch von Formalia (Bescheinigung der JVA über die Haftdauer) abhängig gemacht worden war.¹¹¹ Die Handlungsmöglichkeiten des betroffenen Mannes waren jedoch auch wegen der Inhaftierung und zusätzlicher gesundheitlicher Probleme sehr eingeschränkt.

Stark eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten aufgrund des Aufenthalts in einer Institution – und in Verbindung mit starken gesundheitlichen Beeinträchtigungen – gelten auch für einen weiteren allein stehenden Mann. Er war mit gravierenden gesundheitlichen Problemen längere Zeit im Krankenhaus, hat sich intensiv um eine adäquate Behandlungsmöglichkeit für diese Probleme gekümmert und dabei den entstandenen Mietschulden und der Notwendigkeit des Wohnungserhalts keine ausreichende Aufmerksamkeit geschenkt. Erst als er im Krankenhaus die frist-

¹¹¹ Nach Angaben des Mannes war ihm die Übermittlung der Bescheinigung vom Sozialdienst der JVA zugesichert worden.

lose Kündigung zugestellt bekam, hat er sich um den Wohnungserhalt gekümmert und schließlich – auf Anraten des Wohnungsunternehmens – auch die Hilfe der Präventionsstelle in Anspruch genommen.

3.5 Mietschulden in Verbindung mit prekären Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen und dem Verlust der Erwerbstätigkeit

Bereits bei den zuvor genannten Problemkonstellationen wurde deutlich, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse und der Verlust von Erwerbsmöglichkeiten in mehreren Fällen eine bedeutsame Rolle für das Zustandekommen einer Wohnungskrise spielten. Typische Probleme, die von den Interviewten in diesem Zusammenhang beschrieben werden, sind variierende und unregelmäßige Einkommen, die jeweils durch ergänzende Transferzahlungen komplementiert werden müssen. Dabei kommt es dann häufiger zu Verzögerungen, zur Unklarheit über die tatsächlich vorhandenen finanziellen Spielräume und die zu erwartenden Zahlungszeitpunkte.

Mehrfach werden aber auch Phasen nach der Aufnahme einer Arbeit bzw. einer selbstständigen Tätigkeit geschildert, in denen die Perspektive auf eine von Transferzahlungen unabhängige Existenz greifbar nahe erschien. Im Vertrauen auf das erwartete Einkommen wurden Anschaffungen getätigt, die häufig auch aufgrund der neuen Anforderungen als dringend notwendig erschienen. Eine nicht oder nicht termingerecht erfolgte Überweisung der Miete betrachteten manche der Betroffenen dann als ein kurzfristiges Problem, das alsbald behoben werden könne. Entspricht dann das Einkommen nicht den Erwartungen oder kommt es gar zum Verlust der Erwerbsmöglichkeit, droht relativ rasch der Wohnungsverlust. Dies gilt umso mehr, wenn im Vertrauen auf eine Erwerbsperspektive auch auf die Beantragung von Leistungen verzichtet wurde, die den Betroffenen eigentlich zugestanden hätte.

So beschreibt eine allein stehende Interviewpartnerin die Aufnahme einer relativ gut bezahlten Teilzeittätigkeit als mit großen Hoffnungen auf eine unabhängige wirtschaftliche Existenz verbundene Phase, in der sie sich – auch wegen der neuen Anforderungen auf der Arbeit – Bekleidung und einen Computer anschaffte und geplant hatte, die Mietüberweisung dann verspätet aus ihrem Erwerbseinkommen vorzunehmen. Aufgrund von Konflikten am Arbeitsplatz kam es aber dann sehr rasch zur einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses noch in der Probezeit. Verzögerungen bei der Arbeitsbescheinigung des Arbeitgebers führten dann auch noch dazu, dass der Antrag auf Arbeitslosenhilfe erst verspätet eingereicht wurde. Bis dann schließlich überbrückende Sozialhilfe beantragt wurde, waren bereits Mietschulden von mehr als zwei Monatsmieten aufgelaufen.

In einem anderen Fall verzichtete ein allein stehender arbeitsloser Mann in der Hoffnung auf eine Arbeitsstelle auf die Beantragung von Wohngeld (*„ich will doch nicht von den Ämtern leben“*) und setzte die Mietzahlung aus, weil er glaubte, er werde umgehend eine neue Arbeitsstelle finden, was sich jedoch als folgenreicher Trugschluss herausstellte.

Bei einem der kinderlosen Paare wurde mit der Inanspruchnahme von Hilfen der Präventionsstelle lange Zeit gewartet, weil die Hoffnung bestand, die bestehende Mietschuldenproblematik über Einkünfte aus der neu aufgenommenen selbstständigen Tätigkeit des Mannes regulieren zu können. In dieser Zeit wurde auch auf

die Beantragung von ergänzenden Transferleistungen verzichtet, obwohl dem Paar solche Leistungen durchaus zugestanden hätten. Von einer ähnlichen Situation berichtet ein Paar mit Kind, bei dem beide Eltern auf die Gründung einer gemeinsamen selbstständigen Existenz gesetzt hatten, dann aber mit relativ hohen Schulden und eben auch Mietschulden in die Insolvenz gingen und zum Interviewzeitpunkt bereits von einer angesetzten Zwangsräumung bedroht waren.

3.6 Die Rolle von Überschuldung und „fehlender Zahlungsmoral“

Bis auf drei Haushalte hatten alle Interviewten neben ihren Mietschulden auch weitere Schulden, teilweise in erheblicher Höhe. Genannt werden u.a. Ratenverpflichtungen aus Privatkrediten, Steuerschulden, Versandhausschulden und Verpflichtungen für Gutachter-, Telefon- und Energiekosten. Einige Betroffene hatten auch bereits eine eidesstattliche Versicherung über ihre Zahlungsunfähigkeit abgegeben. In mehreren Fällen sind dann – bei durchweg knappen finanziellen Ressourcen – auch die verfügbaren Mittel statt für die Miete für andere Zwecke ausgegeben worden, sei es zum Abtrag der genannten Zahlungsverpflichtungen oder auch für notwendige Anschaffungen. In einigen Fällen wurde dabei auch deutlich, dass die betroffenen Haushalte mit der Regelung ihrer finanziellen Angelegenheiten überfordert waren und die möglichen Folgen von Zahlungsverzug bei der Miete nicht bedacht haben *„Wir brauchten Kleider für die Kinder.“* (Familie). *„Das war insgesamt zu wenig, ich bin aber auch nicht damit klargekommen, hab mir zu wenig einen Kopf gemacht darüber.“* (allein stehende Frau). *„Ich habe den Überblick verloren und dann habe ich bei der Miete ein bisschen geschummelt.“* (allein erziehende Frau). Bei einem allein stehenden Mann wurde die Kündigung ausgesprochen, nachdem zweimal hintereinander die Mietüberweisung wegen einer geringfügigen Überschreitung des Rahmens für den Dispositionskredit seines Girokontos von der Bank zurückgerufen worden war.

3.7 Belastende Lebensereignisse

Schon bei den vorangegangenen Beispielen beschrieben, aber nochmals gesondert zu erwähnen sind belastende Lebensereignisse, die in der Wohnungsnotfallsituation bei einer Reihe der interviewten Personen den Stress und das Gefühl der Überforderung verstärkt und dazu geführt haben, dass dem drohenden Wohnungsverlust nicht die entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt und andere Prioritäten gesetzt wurden. Zu nennen sind hier insbesondere Krankheit (bei zwei allein stehenden Männern) und Schwangerschaft (bei einer allein erziehenden und einer in Lebensgemeinschaft mit Partner lebenden Frau).

Im Zusammenhang mit der Trennung von der Ehepartnerin, beschreibt einer der männlichen Interviewpartner auch den Kontaktabbruch und die Trennung von seinen beiden Kindern (die bei der Mutter verblieben sind) als das Ereignis, was ihn in der Folgezeit am meisten belastet hat und schließlich auch dazu führte, dass er *„die ganzen Sachen einfach laufen gelassen“* hat.

4. Eigenaktivitäten der betroffenen Haushalte, Unterstützung durch informelle soziale Beziehungen

Nur ganz wenige der Befragten konnten auf informelle Hilfen durch Bekannte und Verwandte zurückgreifen. Entweder waren entsprechende soziale Beziehungen nur sehr schwach ausgeprägt, oder es wurde als aussichtslos beschrieben, entsprechende Hilfen aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis zu erhalten (*„Die haben doch auch kein Geld!“*). In einem Fall beschreibt eine der befragten allein erziehenden Frauen die hilfreiche moralische Unterstützung durch eine gute Freundin, die ihr in der Krisensituation zur Seite gestanden und wertvolle Tipps, auch über mögliche administrative Hilfen gegeben hat (*„Ich glaube, ohne die wäre ich vom Balkon gesprungen.“*). Bei einer zweiten Interviewpartnerin, war die – ebenfalls moralische, nicht finanzielle – Unterstützung durch die Tochter von Bedeutung bei der Überwindung der Krisensituation.

Gelegentlich wurden Unterstützungsmöglichkeiten durch die Eltern angesprochen (*„Wenn alle Stricke reißen, könnte ich notfalls wieder zu meinen Eltern zurückziehen.“*), aber in einem Fall auch die negative symbolische Bedeutung, die eine Inanspruchnahme dieser Unterstützung aus Sicht der betroffenen Personen hätte (*„Ich will das nicht, weil ich lebe ja schon lange selbstständig.“*). Einer der befragten Männer sowie eine allein erziehende Frau wurden von den Eltern bzw. der Mutter im Rahmen ihrer begrenzten finanziellen Möglichkeiten gelegentlich mit Lebensmitteln oder Geld unterstützt.

Alles in allem belegen die Interviews jedoch überdeutlich, dass die informellen Kontakte der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte keine Möglichkeit eröffneten, bei der Abwendung drohender Wohnungslosigkeit entscheidenden Beistand zu leisten.

Ein Großteil der betroffenen Haushalte hat eigene Aktivitäten zur Vermeidung des drohenden Wohnungsverlustes unternommen. Überraschend häufig wurde dabei auch die Auskunft oder der Beistand von Rechtsanwältinnen und -anwälten eingeholt, was sich aber bei den von uns befragten Haushalten nicht als erfolgreiche Strategie erwiesen hat. *„Wenn ich das Geld, anstatt den Rechtsanwalt zu bezahlen, für die Miete verwandt hätte, wäre ich klargekommen.“* (Familienvater, der wegen baulicher Mängel Mietkürzung vorgenommen hatte).

Auch der direkte Kontakt zum Vermieter ist häufiger gesucht worden, um beispielsweise den ratenweisen Abtrag der Mietschulden oder eine vorübergehende Stundung zu vereinbaren. Ersterem hat die Vermieterseite auch in mehreren Fällen zugestimmt. Es kam dann aber in der Folge zu weiterem Zahlungsverzug. Mehrfach hat auch die Wohnungsgesellschaft die betroffenen Haushalte an die lokalen Präventionsstellen weiterverwiesen und in einem Fall wurde das Mietverhältnis trotz des Vorliegens eines Räumungstitels fortgesetzt. In einigen Fällen gab es jedoch keine Bereitschaft der Vermieterseite zu Kompromissen und es wurde auf umgehender und vollständiger Begleichung der Mietschulden bestanden.

Verschiedentlich finden sich in den Aussagen der Interviewten aber auch deutliche Hinweise auf einen Mangel an Initiative bzw. auf resignatives Verharren in der Anfangsphase nach Mahnung und Kündigung: *„Das wurde uns alles zuviel, da haben wir uns ein bisschen eingebunkert.“* (Familie, Frau). *„Ich war damals zu blöd und habe mich nicht genügend gekümmert.“* (allein stehender Mann). Bei zwei der interviewten Mehrpersonenhaushalte hatte jeweils eine der erwachsenen

interviewten Mehrpersonenhaushalte hatte jeweils eine der erwachsenen Personen einen Migrationshintergrund und sah sich daher – aus sprachlichen Gründen und aus Angst vor dem Umgang mit deutschen Behörden – auch nicht in der Lage, eigene Aktivitäten zu entfalten, sodass sich nur der Partner bzw. die Partnerin um die Wohnungssicherung kümmerte.¹¹²

Mehrfach war es aber auch weniger das mangelnde eigene Engagement und inaktive Verharren in der Krisensituation als vielmehr der verinnerlichte Appell zur Selbsthilfe, der dafür verantwortlich war, dass von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte nicht rechtzeitig institutionelle Hilfe in Anspruch nahmen: *„Ich wollte mir vorher auf jeden Fall selbst helfen und habe immer gehofft, dass ich das alleine hinkriege.“* (allein erziehende Frau). *„Ich will nicht gerne von Ämtern leben, sondern von meinem verdienten Geld.“* (allein stehender Mann). *„Ich möchte mir lieber selbst durch Arbeit helfen als bei irgendwelchen Ämtern nachzufragen.“* (Familie, Mann).

5. Unterstützungsbedarfe der Haushalte

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bestand ein zentraler Unterstützungsbedarf der Haushalte in der Regulierung der aufgelaufenen Mietschulden und weiterer finanzieller Probleme, die ja weiter oben bereits geschildert wurden. Vier der 20 interviewten Haushalte berichten davon, dass sie vor dem drohenden Wohnungsverlust eindeutig bestehende Rechtsansprüche (Wohngeld, Rente, ergänzende Sozialhilfe) nicht geltend gemacht hatten, teilweise aus Unkenntnis, teilweise auch wissentlich und absichtlich. Mehrere der interviewten Personen waren sich auch darüber im Klaren, dass sie Unterstützung bei der Regelung ihrer finanziellen Angelegenheiten (von der Budgetberatung über Schuldenregulierung bis zur Geldverwaltung) benötigen. Durch Abzahlungsverpflichtungen lag das verfügbare Einkommen einiger Haushalte deutlich unter dem Existenzminimum. *„Es war einfach zuwenig Geld da.“* (allein stehende Frau).

Aus den Ausführungen weiter oben wird auch bereits deutlich, dass eine Reihe von Haushalten Unterstützung beim Umgang mit Ämtern benötigte, während jedoch ein Teil der Interviewten in diesen Angelegenheiten auch selbstbewusst und kompetent agieren konnte.

Da ein Großteil der Betroffenen erwerbslos oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen bzw. prekärer Selbstständigkeit erwerbstätig war, bestand auch in Bezug auf Arbeit und Beschäftigung ein verbreiteter Unterstützungsbedarf, der aber – von den schon beschriebenen Konstellationen abgesehen – nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik zu sehen ist.

Bei den sozialen Kontakten sahen die meisten Interviewten auf direkte Nachfrage für sich keine Probleme, einige machten aber im Verlaufe des Interviews doch

¹¹² Das Interviewsample ist zu klein, um belastbare Aussagen darüber anzustellen, ob bei den Haushalten mit erwachsenen Personen beider Geschlechter eher die Frauen oder eher die Männer die Initiative ergriffen haben. Für beide Konstellationen gibt es entsprechende Beispiele. Im Übrigen finden sich auch bei den Alleinstehenden sowohl aktive als auch eher resignative Männer wie Frauen. Insofern kann die verbreitete These, dass Frauen im Wohnungsnotfall tendenziell die aktivere Rolle einnahmen, auf Grundlage dieser Interviews nicht bestätigt, aber auch nicht widerlegt werden.

deutlich, dass sie relativ isoliert leben und nur über geringes soziales Kapital verfügen. Wie bereits erwähnt, konnten nur wenige auf informelle Unterstützung zurückgreifen. Es handelte sich dabei überwiegend um Frauen. Nach dem Verlust seiner Wohnung ist einer der befragten allein stehenden Männer bei einem Bekannten vorübergehend untergekommen.

Über gravierende gesundheitliche Probleme berichtete etwa die Hälfte der Interviewten, einschließlich der bereits erwähnten Personen (genannt wurden Lungenprobleme, eine Diabetes-Erkrankung, Herzprobleme, unfallbedingte Verletzungen, körperliche Behinderung, Komplikationen während der Schwangerschaft bei einer Frau und Suchtprobleme bei drei Männern). Noch häufiger wird die enorme psychische Belastung in der Wohnungsnotfallsituation angesprochen. Einer der befragten Väter litt zudem stark unter der Trennung von seinen Kindern und den Streitigkeiten um Besuchsregelungen und das Sorgerecht.

Im Wohnbereich gab es – neben den bereits erwähnten baulichen Mängeln und der Mietschuldenproblematik – in einigen Fällen auch Konflikte mit Nachbarschaft und Vermieter. Dies war auffällig häufig bei den Haushalten der Fall, in denen Kinder wohnten.

Über Erfahrungen mit häuslicher Gewalt berichtete keine der interviewten Frauen und Männern, es wurde aber auch nur gezielt danach gefragt, wenn Partnerschaftsprobleme oder Trennungserlebnisse angesprochen wurden.

6. Kontakte zu den Präventionsstellen und Beurteilung der erhaltenen Hilfen durch die betroffenen Haushalte

Die Kontakte der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte zu den Präventionsstellen kamen zum Teil – wie bereits beschrieben – durch Vermittlung der Wohnungsunternehmen zustande, einige der Betroffenen reagierten auf Anschreiben der Präventionsstellen oder wurden von der Abteilung Wirtschaftliche Hilfen des Sozialamtes dorthin weiterverwiesen. Es gab aber auch Fälle, bei denen der Kontakt erst nach einem Hinweis einer Freundin oder durch einen Hausbesuch der Präventionsstelle zustande kam, und schließlich erfolgte die Kontaktaufnahme in einigen Fällen auch erst sehr spät, weil die Betroffenen zunächst glaubten, sich selbst helfen zu können, oder kein Vertrauen darauf hatten, dass von der Präventionsstelle eine entscheidende Unterstützung zu erwarten sei.

Mehrere Haushalte, die von den Präventionsstellen bei Hausbesuchen kontaktiert wurden, unterstreichen die Bedeutung dieser aufsuchenden Hilfe für die erfolgreiche Verhinderung des drohenden Wohnungsverlustes, gerade wenn sie durch die Zuspitzung ihrer Notlage in extremen Stress geraten und selbst nicht auf den Gedanken kommen, externe Hilfen in Anspruch zu nehmen.

Als besonders hilfreich wurde beschrieben, wenn die Präventionsstelle sich ausgiebiger mit der jeweiligen Situation des Haushaltes befasste und die Anforderungen an die Mitwirkung auf die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen abstimmte (*„Er hat gesagt: ‚Sie können auch Ordner und Kartons mitbringen, wir sortieren das dann zusammen‘.“*).

Auch dort, wo die Beibringung der notwendigen Unterlagen (wie Kontoauszüge, Gehaltsabrechnungen, Arbeitsvertrag, Mietvertrag, Versicherungen etc.) als auf-

wendig erlebt wurde, wurde positiv hervorgehoben, wenn von der Präventionsstelle – im Gegensatz zu anderen Stellen der Sozialverwaltung – plausibel und nachvollziehbar erklärt wurde, warum diese Unterlagen benötigt werden (*„Sie hat das so erklärt, dass man das auch versteht.“*).

Zu den von den Betroffenen wahrgenommenen Aktivitäten der Präventionsstelle gehörte die Klärung der finanziellen Verhältnisse (einschließlich der Schulden und laufenden Zahlungsverpflichtungen), die Erschließung zusätzlicher Transfereinkommen, Verhandlungen mit Vermietern, Vermittlung bei Nachbarschaftskonflikten und die Vermittlung weiterführender Hilfen (insbesondere Schuldnerberatung).

In mehreren Fällen wurde auch eine Kontoverwaltung auf freiwilliger Basis eingerichtet. Die Beantragung bzw. Bewilligung von Mietschuldenübernahmen erfolgte in einer ganzen Reihe von Fällen, Mietschulden konnten aber auch durch Ratenzahlungsvereinbarungen mit Vermietern und durch einmalige Sonderzahlungen (Nachzahlung von Erziehungsgeld) ausgeglichen werden. Schließlich wurden in mehreren Fällen, bei denen das bestehende Wohnverhältnis nicht erhalten werden konnte, die Betroffenen bei der Anmietung einer anderen Wohnung unterstützt, die Übernahme von Kautionen und Umzugskosten veranlasst etc.

Insbesondere einige der interviewten Frauen, aber auch ein Mann, hoben als besonders bedeutsam hervor, dass ihnen vom Personal der Präventionsstelle *„der Rücken gestärkt“* worden sei und sie in der scheinbar ausweglosen Krise emotionale Unterstützung erhalten hätten. Der Mann betont, dass ihm durch die Mitarbeiterin auch die Angst vor Ämtergängen genommen worden sei, nachdem sie zunächst einige Angelegenheiten für ihn dort geregelt hatte (*„Die hat mir wahrscheinlich das Leben gerettet.“*).

Gezielt wurde auch danach gefragt, ob das Geschlecht der Beratungskräfte in den Präventionsstellen für die Betroffenen von Bedeutung ist. Jeweils etwa die Hälfte der Interviewten waren von einem Mann bzw. einer Frau beraten worden, manche hatten aber auch in verschiedenen Phasen mit Beratern und Beraterinnen zu tun oder verglichen das Fachpersonal unterschiedlichen Geschlechts bei den wirtschaftlichen Hilfen des Sozialamts einerseits und der Präventionsstelle andererseits. Zwei Frauen bestätigten, dass sie es gut fanden, bestimmte Angelegenheiten (beispielsweise die Belastung durch die Schwangerschaft) mit einer Frau besprechen zu können. Eine weitere Frau sprach sich auch dafür aus, bei der Präventionsstelle Sprechzeiten nur für Frauen einzuführen. Mehrfach wurde jedoch auch sowohl von Frauen als auch von Männern konstatiert, dass das Geschlecht der Beratungskräfte entweder keine Rolle spiele (*„ist mir egal, solange die Hilfe so gut wie durch Frau ... ist“*, *„da sind doch ganz andere Sachen entscheidend, als ob das ein Mann oder eine Frau ist“*) oder dass es vor allem auf die Beratungskompetenz, die Art des Auftretens (*„den Menschen“*) und weniger auf das Geschlecht der Beratungskraft ankäme. Dazu wurden mehrfach auch Vergleiche zwischen Fachkräften unterschiedlichen Geschlechts angestellt, bei denen wiederholt dem Mann der Vorzug gegeben wurde.¹¹³

¹¹³ Ob die Antworten dadurch beeinflusst wurden, dass die Interviews von einem Mann durchgeführt wurden, ist nicht auszuschließen, erscheint aber aufgrund der inhaltlichen Aussagen der Interviewten zu den betreffenden Fachkräften eher unwahrscheinlich. Ein Einfluss ergibt sich jedoch sicherlich dadurch, dass der männliche Mitarbeiter einer Präventionsstelle ebenso wie

7. Erfolg und Nachhaltigkeit, Scheitern und Verbesserungsmöglichkeiten des Hilfesystems aus Sicht der Betroffenen

Ein besonders interessantes Ergebnis der Analyse der Betroffeneninterviews ist die Tatsache, dass aus den Hintergründen für das Zustandekommen der Wohnungsnotfallsituation bei den einzelnen Haushalten – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – keinerlei zuverlässige Schlüsse auf das Gelingen oder Scheitern der angestellten Bemühungen um die Verhinderung von Wohnungslosigkeit abzuleiten sind. In vielen Fällen, in denen Krisen bis hin zur massiven Bedrohung des Wohnverhältnisses durch Kündigung, Räumungsklagen oder gar die Androhung einer Zwangsräumung eskaliert waren, ist es dank der Intervention der Präventionsstellen schließlich doch gelungen, entweder das bestehende Wohnverhältnis zu erhalten oder durch die Unterstützung bei der Anmietung einer anderen Wohnung die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden.

In den Fällen, in denen dies nicht gelang, lagen die Ursachen dafür weniger in der jeweiligen Entstehungsgeschichte der Wohnungsnotfallsituation, entscheidend waren vielmehr Faktoren wie der Zeitpunkt des Kontaktes zur Präventionsstelle, die Kooperation zwischen den betroffenen Haushalten (Mitwirkung) und den Präventionsstellen in der Krise sowie administrative Vorgaben wie die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und die Verfahrensweise bei Wiederholungsfällen.

So scheiterten mehrere Wohnverhältnisse daran, dass Größe und Mietkosten der betreffenden Wohnung unter den Kriterien der Sozialhilfe bzw. den absehbaren Kriterien nach SGB II nicht als angemessen anerkannt wurden und damit auch eine Mietschuldenübernahme als nicht sinnvoll angesehen wurde. Während es in einem Fall dann im Zuge der Vermittlung einer anderen Wohnung beim selben Vermieter doch noch möglich war, die Mietschulden der alten Wohnung zu übernehmen (weil der Vermieter dies für die Vermietung der neuen Wohnung zur Voraussetzung gemacht hatte), stand in einem anderen Fall unmittelbar nach dem Interviewzeitpunkt die Zwangsräumung und die Vermittlung in eine Obdachlosenunterkunft an.

Wenn der Zeitpunkt des Kontaktes nach Ablauf der Heilungsfrist lag, so war die Möglichkeit eines Wohnungserhaltes hochgradig von der Bereitschaft der Vermieterseite abhängig, das Mietverhältnis fortzusetzen. Diese war nicht in allen Fällen gegeben und teilweise kam der Kontakt auch derart spät erst zustande, dass ein Wohnungserhalt fast ausgeschlossen war (in einem Fall war die Wohnung sogar bereits geräumt).

Schließlich wurde von den Präventionsstellen unterschiedlich mit Wiederholungsfällen umgegangen. Während an zwei Orten der Wohnungserhalt an der rigiden Verweigerung einer nochmaligen Mietschuldenübernahme scheiterte, konnte die Wohnung anderenorts durch eine erneute Mietschuldenübernahme auf Darlehensbasis gesichert werden.

In einem Fall waren es auch die von dem Betroffenen selbst bekundete Gleichgültigkeit und mangelnde Eigeninitiative – verbunden mit dem Mitwohnangebot eines Bekannten, die die Intervention der Präventionsstelle für den Wohnungserhalt schließlich scheitern ließen.

die weiblichen Fachkräfte einer anderen Präventionsstelle von den Befragten als sehr kompetent und engagiert beschrieben wurde.

Die meisten Interviewpartnerinnen und -partner, deren Wohnverhältnis erhalten werden konnte, beurteilten die Nachhaltigkeit des Wohnungserhaltes hoch und das Risiko eines erneuten Wohnungsverlustes gering. Verbreitete Risiken lassen sich dort feststellen, wo weiterhin die finanziellen Verhältnisse von wechselnden Einkommen unterschiedlicher Höhe geprägt sind, die Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Schulden hoch sind, wo beispielsweise nach der Einführung des SGB II Sanktionen nicht unwahrscheinlich sind oder die Betroffenen selbst davon ausgehen, dass sie bei der Regelung ihrer finanziellen Angelegenheiten große Schwierigkeiten haben. Die Präventionsstellen haben sich in der Regel darum bemüht, solche Risiken durch Einrichtung von Geldverwaltungen, Direktüberweisung der Miete bzw. Abtretungserklärungen und die Vermittlung weiterführender Hilfen zu minimieren. Die Betroffenen selbst betonen häufiger, dass sie in einer vergleichbaren Krise ja nun wüssten, wo sie um Unterstützung nachsuchen können, und dass sie dies in einem solchen Fall auch möglichst frühzeitig tun würden.

Verbesserungsmöglichkeiten konnten die Interviewten nur wenige benennen. Ein ganz zentraler Optimierungsbedarf wurde bei der Abstimmung verschiedener Ämter und Dienste untereinander gesehen. Häufiger angesprochen wurde auch ein respektvollerer Umgang der Sozialverwaltung mit den Betroffenen und eine bessere Qualität der Beratungsleistungen. Es wurde auch die Notwendigkeit gesehen, das Hilfeangebot der Präventionsstellen noch besser allgemein bekannt zu machen und frühzeitige Interventionen dieser Stellen zu ermöglichen.

8. Zusammenfassung der Ergebnisse der Betroffeneninterviews

Die 20 Face-to-face-Interviews mit (ehemals) von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalt bestätigen in vielerlei Hinsicht die Aussagen des Personals der Präventionsstellen über Hintergründe und Ursachen drohender Wohnungslosigkeit, sie verdeutlichen aber auch zusätzliche Problemkonstellationen (beispielsweise bauliche Mängel) und illustrieren die angesprochenen Probleme mit konkreten Beispielen. Probleme der Kommunikation mit Ämtern nehmen naheliegenderweise in den Betroffeneninterviews einen größeren Stellenwert ein und werden z.T. sehr plastisch und plausibel geschildert. Das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko von Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen und prekärer Selbstständigkeit und die besondere Herausforderung in der Phase nach Arbeitsaufnahme wird nochmals aus der Erfahrung konkreter Einzelbeispiele verdeutlicht. Aus der Sicht der Betroffenen erscheinen auch Fragen der Qualität von Beratung, der (oftmals durchaus vorhandenen, aber nicht immer ausreichenden) Eigeninitiative und Mitwirkung sowie der Förderung von Mitwirkungsbereitschaft in einem anderen Licht. Die Bedeutung von aufsuchender Arbeit wird von Haushalten, die andernfalls mit großer Wahrscheinlichkeit in die Wohnungslosigkeit geraten wären, herausgehoben.

Im Hinblick auf geschlechtsspezifische Aspekte können zentrale Aussagen anderer Studien und auch der befragten Fachleute nicht bestätigt, aber auch nicht widerlegt werden, dazu ist das Sample zu klein. Für eine Reihe von an anderer Stelle als geschlechtsspezifisch analysierten Verhaltensweisen und Orientierungen (beispielsweise die große Bedeutung von Kindern für Frauen, ihre stärkere Beziehungsorientierung und aktiveres Problemlösungsverhalten oder aber die Barrieren von Männern gegenüber der Inanspruchnahme von Beratung) gibt es in diesem relativ kleinen Sample häufiger auch einzelne Beispiele für vergleichbare Verhal-

tensweisen und Orientierungen beim jeweils anderen Geschlecht, sodass hier doch vor allem die quantitative Gewichtung eine Rolle zu spielen scheint. Auch spielen bei den interviewten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten Gewalterfahrungen vermutlich nicht die zentrale Rolle, die sie bei bestimmten Teilgruppen der aktuell wohnungslosen Alleinstehenden mit besonderen sozialen Schwierigkeiten und insbesondere den Frauen einnimmt. Die eher zurückhaltende Beurteilung der Betroffenen gegenüber der Bedeutung des Geschlechts des Fachstellenpersonals spricht nicht gegen ein Wahlrecht der Betroffenen, sich von Frauen (oder Männern) beraten zu lassen, vereinzelt werden auch getrennte Wartebereiche und beispielsweise Sprechstunden nur für Frauen befürwortet. Aus Sicht der Betroffenen werden jedoch insbesondere die Qualität der Beratung, die Fähigkeit zur Empathie und zur Lösung der Wohnungsnotfallproblematik als entscheidende Kriterien für die Beurteilung des Präventionsstellenpersonals hervorgehoben.

Ein besonders interessantes Ergebnis der Analyse der Betroffeneninterviews ist die Tatsache, dass aus den Hintergründen für das Zustandekommen der Wohnungsnotfallsituation bei den einzelnen Haushalten – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – keinerlei zuverlässige Schlüsse auf das Gelingen oder Scheitern der angestellten Bemühungen um die Verhinderung von Wohnungslosigkeit abzuleiten sind. In vielen Fällen, in denen Krisen bis hin zur massiven Bedrohung des Wohnverhältnisses durch Kündigung, Räumungsklagen oder gar die Androhung einer Zwangsräumung eskaliert waren, ist es dank der Intervention der Präventionsstellen schließlich doch gelungen, entweder das bestehende Wohnverhältnis zu erhalten oder durch die Unterstützung bei der Anmietung einer anderen Wohnung die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden.

In den Fällen, in denen dies nicht gelang, lagen die Ursachen dafür weniger in der jeweiligen Entstehungsgeschichte der Wohnungsnotfallsituation, entscheidend waren vielmehr Faktoren wie der Zeitpunkt des Kontaktes zur Präventionsstelle, die Kooperation zwischen den betroffenen Haushalten (Mitwirkung) und den Präventionsstellen in der Krise sowie administrative Vorgaben wie die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und die Verfahrensweise bei Wiederholungsfällen.

IV. ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUN- GEN

1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Bei einer breit angelegten quantitativen teilstandardisierten Erhebung konnten Informationen von über 3.600 Präventionsfällen (darunter mehr als 1.000 Wiederholungsfälle) dokumentiert werden, die in 43 Orten Deutschlands (sieben in Ostdeutschland und 36 in Westdeutschland) innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen um die Jahreswende 2003/2004 Kontakt zu den lokalen Präventionsstellen hatten. Noch nie zuvor konnten sich Analysen zur Prävention in Deutschland auf eine derart breite Einzelfalldatenbasis stützen. Darüber hinaus wurden qualitative Fallstudien in Braunschweig, Elmshorn, Magdeburg und Mannheim durchgeführt. Schließlich wurden 20 Haushalte interviewt, die in der Vergangenheit von Wohnungslosigkeit bedroht waren und bei denen die Interventionen der Präventionsstellen zur Vermeidung (etwa je zur Hälfte) erfolgreich oder erfolglos verlaufen waren.

Knapp über die Hälfte der erfassten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren Einpersonenhaushalte, bei denen wiederum die allein stehenden Männer (mit 39 % aller Haushalte) eine herausragende Stellung einnahmen. Bei 38,4 % aller Präventionsfälle lebten Kinder im Haushalt. Allein erziehende Frauen waren hier (mit einem Anteil von 16,2 % aller Haushalte) gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert. Bei Berücksichtigung der Altersstruktur der Präventionsfälle (geringer Anteil von älteren Menschen über 60) sind insbesondere Paare mit und ohne Kind(er/n) gegenüber der Gesamtbevölkerung mit vergleichbarer Altersstruktur unterrepräsentiert, während der Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten allein stehenden Frauen ohne Kind im Haushalt (12,9 %) nur geringfügig unter ihrem „altersbereinigten“ Bevölkerungsanteil (14,1 %) liegt.

Bei einer Differenzierung aller in den unterschiedlichen Haushaltstypen betroffenen erwachsenen Einzelpersonen nach Geschlecht ergibt sich ein Anteil von 55 % Männern und 45 % Frauen.

Die ganz überwiegende Mehrheit der erfassten Präventionsfälle (86,3 %) waren wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht, bei 7,5 % war eine Trennung der maßgebliche Anlass und bei 2,1 % die anstehende Entlassung aus institutioneller Unterbringung. Die Dominanz der Mietschuldenproblematik gilt für alle Haushaltstypen: Obschon Trennungen bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden eine etwas größere Rolle spielen, liegt der Anteil der Mietschuldenfälle durchweg über 80 %. Auch wenn allein stehende Frauen den geringsten Anteil (80,2 %) aufweisen und davon auszugehen ist, dass nicht alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte den Präventionsstellen bekannt werden, unterstreichen die Ergebnisse die herausragende Bedeutung der Mietschuldenproblematik und der kommunalen Wohnungsnotfallprävention auch für Frauen.

Ein relativ hoher Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (rd. 46 %) meldete sich selbst bei den in die Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen, jeder fünfte Haushalt wurde von Wohnungsunternehmen gemeldet. Bei rd. 21 % wurde die Bedrohung über die Mitteilungen der Amtsgerichte (Räumungsklagen) und bei rd. 7 % über Mitteilungen der Gerichtsvollzieher (Zwangsräumungstermine) bekannt. Fast zwei Drittel der bedrohten Wohnverhältnisse wurde den Präventionsstellen vor der Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens bekannt, das verbleibende Drittel nach Einreichung der Räumungsklage (rd. 25 %) oder erst nach Ansetzung des Räumungstermins (knapp 9 %). Bei diesen Ergebnissen ist zu be-

rücksichtigen, dass die ausgewählten Präventionsstellen sich fast durchweg an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) für eine effektive Organisation präventiver Hilfen (Zentrale Fachstellen bzw. Fachdienste) orientieren und damit zumeist auch Wert auf möglichst frühzeitige Interventionen und gute Öffentlichkeitsarbeit legen.

Allein stehende und allein erziehende Frauen melden sich signifikant häufiger selbst und auch früher als die übrigen Präventionsfälle, bei Paaren mit und ohne Kind(er/n) kommt es seltener zu Selbstmeldungen, aber häufiger zu Meldungen durch die Wohnungswirtschaft. Auffällig ist auch, dass in den ostdeutschen Kommunen der Anteil von Wohnungsnotfällen, die den Präventionsstellen durch Informationen der Amtsgerichte über eine Räumungsklage bekannt werden, mit 35,3 % deutlich höher ist als in Westdeutschland (22,3 %), dass aber Mitteilungen über angesetzte Zwangsräumungen in Ostdeutschland mit 2,5 % eine deutlich geringere Rolle spielen als in Westdeutschland (8,3 %).

Das Haushaltseinkommen der Präventionsfälle ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Sozialreformen („Hartz IV“) von besonderem Interesse. Nur knapp 20 % der Haushalte verfügen über Einkommen aus abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit, über 80 % waren zum Untersuchungszeitpunkt auf Transferleistungen als Haupteinkommen angewiesen oder verfügten über gar kein Einkommen (4,5 %). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Haushalte mit potenziellen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld II unter den Präventionsfällen insgesamt mit weniger als 60 % anzusetzen ist. Etwas über ein Viertel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bezog um die Jahreswende 2003/2004 Arbeitslosenhilfe und knapp über ein Drittel Sozialhilfe. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr als 40 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben dürften, weil sie über eigenes Erwerbseinkommen, über Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung, Rente oder andere Einkommen verfügen. Dennoch sind viele von ihnen auf institutionelle Hilfe zur Vermeidung der drohenden Wohnungslosigkeit angewiesen.

Paare mit und ohne Kind(er/n) verfügten überdurchschnittlich häufig über eigenes Einkommen, während sich die bekanntermaßen hohe Sozialhilfequote allein erziehender Frauen auch bei denjenigen unter ihnen, die zum Untersuchungszeitpunkt von Wohnungslosigkeit bedroht waren, in einem überdurchschnittlichen Anteil von Sozialhilfeempfängerinnen (48,3 %) manifestierte.

Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen zur längerfristigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit haben nach Einschätzung des Personals in den Präventionsstellen etwa zwei Drittel der erfassten Haushalte. Während sich dieser Bedarf bei einem Viertel aller betroffenen Haushalte auf Hilfestellungen zur Überwindung der Schuldenproblematik beschränkt, erstreckt er sich bei knapp über 40 % aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte auch auf Bereiche, die über die kurz- oder längerfristige Bearbeitung finanzieller Angelegenheiten hinausgehen. Zu nennen sind hier insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Bedarf bei knapp jedem fünften erfassten Haushalt), zur Bearbeitung einer Suchtproblematik (11,3 % aller Haushalte) und wegen psychischer Störungen (8,6 %).

Hilfebedarfe bei der Überwindung einer Schuldenproblematik werden ausgeprägter bei den Haushalten mit Kindern festgestellt als bei den kinderlosen Alleinstehenden.

henden. Bei allein stehenden Männern wird überdurchschnittlich häufig ein Bedarf an Suchthilfen gesehen, bei den allein stehenden Frauen gilt dies für Hilfen wegen psychischer Störungen. Dennoch liegen auch die höchsten Anteilswerte für Hilfebedarfe wegen Sucht und psychischer Störungen bei den unterschiedlichen Haushaltstypen durchweg deutlich unter 20 %.

Es kann also zum einen festgehalten werden, dass sich bei einer Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte die Hilfebedarfe auf finanzielle Angelegenheiten konzentrieren und dass andererseits trotz der Dominanz von Mietschulden als Anlass für drohende Wohnungslosigkeit ein erheblicher Teil der davon betroffenen Haushalte auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen in anderen Lebensbereichen hat, dem im Rahmen der Prävention Aufmerksamkeit beizumessen ist, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die Hilfen zu kurz greifen und erneut Wohnungslosigkeit drohen kann.

37 % der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren zuvor bereits ein- oder mehrmals in einer vergleichbaren Krisensituation. Bei Haushalten mit Kindern und kinderlosen Paaren sind die Anteile höher, bei allein stehenden Personen niedriger. Der geringste Anteil von Wiederholungsfällen (28,1 %) findet sich bei den allein stehenden Frauen.

Präventionsfälle, die „immer wieder“ von Wohnungslosigkeit bedroht sind, machen nur einen sehr kleinen Anteil aus: 2,2 % aller Wiederholungsfälle waren vor der aktuellen Krise schon mehr als dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht, weitere 9,1 % zwei- bis dreimal. Bei rund zwei Drittel der Wiederholungsfälle lag die vorangegangene Krise mindestens ein Jahr zurück, bei rund einem Drittel war es innerhalb eines Jahres wiederholt zu einer solchen Krise gekommen.

Bei den Wiederholungsfällen waren Mietschulden auch bei der vorausgegangenen Bedrohung ihres Wohnverhältnisses der dominierende Anlass, der Anteil der Mietschuldenfälle lag hier sogar bei über 90 %. Insgesamt attestieren die Präventionsstellen den Wiederholungsfällen häufiger (zu knapp 80 %) als dem Gesamtsample einen Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen, insbesondere zur Überwindung der Schuldenproblematik, aber auch in den anderen genannten Problembereichen. Auch bei den Fällen, bei denen in der vorausgegangenen Krise erfolgreich Wohnungsverlust verhindert werden konnte, haben die Hilfen offensichtlich nicht ausgereicht, um eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses zu vermeiden, weshalb sich bei einem Vergleich der Hilfebedarfe bei der aktuellen und der vorausgegangenen Krise auch nur geringfügige Unterschiede ergeben.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass überhaupt nur bei weniger als der Hälfte aller Wiederholungsfälle in der vorausgegangenen Krise eine erfolgreiche Intervention der Präventionsstellen stattgefunden hat und Wohnungslosigkeit vermieden werden konnte. Bei rd. 13 % wurde zwar interveniert, die drohende Wohnungslosigkeit konnte jedoch nicht verhindert werden, und bei knapp über 40 % aller Wiederholungsfälle erfolgte bei der vorausgegangenen Krise keine Intervention der Präventionsstellen, überwiegend weil diese davon ausgegangen waren, dass hinreichendes Selbsthilfepotenzial vorhanden sei oder weil kein Kontakt zu den betroffenen Haushalten zustande kam. Erfolgreich interveniert wurde häufiger bei allein erziehenden Frauen und Paaren mit Kindern. Unter den Fällen, bei denen entweder keine oder nur eine erfolglose Intervention der Präventionsstellen

erfolgte, waren dagegen die allein stehenden Männer und kinderlose Paare überrepräsentiert.

Hinsichtlich der quantitativen Entwicklung der Präventionsfälle in unseren Fallstudienstädten ist festzuhalten, dass zwischen 2002 und 2003 durchweg eine Zunahme der Räumungsklagen registriert wurde. Diese Entwicklung stimmt auch mit den Ergebnissen der alljährlichen landesweiten Befragung der Wohnungswirtschaft im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen überein, die einen deutlichen Anstieg der Quote begonnener Räumungsverfahren zwischen 2002 und 2003 ausweist. Bei den Unterbringungsfällen und den angesetzten Zwangsräumungsterminen war die Entwicklung uneinheitlich. Alle befragten Expertinnen und Experten rechneten infolge der Hartz-Reformen mit einer Zunahme bedrohter Wohnverhältnisse, wenngleich eine genauere quantitative Einschätzung zum Befragungszeitpunkt aufgrund fehlender Daten noch nicht möglich war.

Die Angaben aus den Untersuchungsstädten bestätigen erneut, dass ein erheblicher Teil der Haushalte, für die ein Zwangsräumungstermin angesetzt wurde, zu diesem Termin ihre Wohnungen bereits verlassen haben. Während es zumindest in Gebieten mit Wohnungsleerständen insbesondere Familien häufiger gelingt, eine andere Wohnung anzumieten, suchen Alleinstehende in dieser Phase häufig Unterschlupf bei Bekannten oder Verwandten. Häufig nehmen sie dann erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Beendigung der Mitwohnverhältnisse als Wohnungslose institutionelle Hilfen in Anspruch. Dies gilt nach Angaben der von uns befragten Fachleute sogar häufiger für Männer als für Frauen, weil Letztere sich noch aktiver und häufiger und oftmals auch erfolgreicher um eigenen Wohnraum bemühen. Andererseits sind Frauen eher als Männer in Gefahr, in Mitwohnverhältnissen (auch sexuell) ausgenutzt zu werden, und wenn sie Mitwohnverhältnisse eingehen, gelingt es ihnen zumeist länger, institutionelle Unterbringungen zu vermeiden.

Auch aus den Fallstudienorten wird ein relativ geringer Anteil an älteren Menschen unter den Präventionsfällen bestätigt, während die Zahl der jungen Erwachsenen eher zunimmt. Hier wirken sich auch bereits verschärfte Sanktionen bei Abbruch oder Teilnahmeverweigerung von Beschäftigungsmaßnahmen aus. Wenn, wie in einer Stadt vom größten kommunalen Wohnungsunternehmen, junge Menschen in bestimmten Beschäftigungsprogrammen aufgrund hoher Abbruchquoten als so riskante Mieterinnen bzw. Mieter eingestuft werden, dass ihnen grundsätzlich die Wohnungsversorgung verweigert wird, so muss dies angesichts der stärkeren Betonung des „Forderns“ und verschärfter Sanktionen in den ab 1.1.2005 geltenden Gesetzen SGB II und SGB XII sehr bedenklich stimmen.

Die überwiegende Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist aber im mittleren Altersspektrum zwischen 30 und 50 Jahren zu finden.

Der Anteil ausländischer Haushalte und von Haushalten mit Spätaussiedlerstatus entspricht in den Fallstudienorten in etwa dem Bevölkerungsanteil, in einer Stadt liegt er noch darüber.

Organisatorisch handelt es sich bei allen in die qualitative Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen um Sachgebiete Zentraler Fachstellen nach den Empfehlungen des Deutschen Städtetages. Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Personen, die nicht wegen Mietschulden wohnungslos werden, sondern

etwa aufgrund von häuslicher Gewalt oder anderen eskalierenden Konflikten die vorherige Wohnung verlassen oder aus Institutionen entlassen wurden und eine (andere) Wohnung benötigen, ist es besonders interessant, dass in zwei Fallstudienstädten die Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt sowie die Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser der Fachstelle direkt organisatorisch zugeordnet sind. In den übrigen Städten wird mit diesen Stellen und mit den Sachgebieten, die für die Vermittlung in regulären Wohnraum zuständig sind, eng kooperiert. In einer Stadt lässt sich auch das Verhältnis von Frauen, die aufgrund einer Gewaltproblematik die häusliche Wohnung verlassen müssen und bei den lokalen Frauenberatungsstellen bzw. Frauenhäusern um Hilfe nachsuchen, mit der Gesamtzahl der Beratungsfälle in der Präventionsstelle vergleichen. Auf eine unmittelbar von häuslicher Gewalt bedrohte Frau kommen dabei etwa neun bis zwölf andere Präventionsfälle.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Anforderungen in den Präventionsstellen (getrennte Wartebereiche, gesonderte Sprechzeiten für Frauen, Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte) findet nicht statt und wird von den Präventionsstellen auch nicht für notwendig gehalten. Von Seiten der Betroffenen gibt es nur vereinzelt Anregungen und positive Erfahrungsberichte in dieser Hinsicht.

In Bezug auf die Vermittlung von alternativem Wohnraum wird selbst aus Orten mit erheblichen Leerständen von Schwierigkeiten bei der Vermittlung insbesondere von Alleinstehenden berichtet, weil in diesem Segment zu wenige „angemessene“ Wohnungen verfügbar sind, die kommunalen Instrumente zur Belegungssteuerung zurückgehen und weil viele der Betroffenen aufgrund von Schufa-Regelungen und bestehender Mietschulden auf erhebliche Vermittlungsbarrieren stoßen.

Beim Umgang der Präventionsstellen mit Wiederholungsfällen wird das Muster deutlich, das auch aus diversen anderen Untersuchungen bekannt ist. Grundsätzlich werden erneute Mietschuldenübernahmen in diesen Fällen äußerst restriktiv gehandhabt, Ausnahmen werden vor allem bei Familien mit Kindern gemacht. Nur in einer (kleineren) Stadt wird anders verfahren und bei entsprechender Mitwirkungsbereitschaft auch in Wiederholungsfällen relativ umfangreich vom Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht, was – bei Zustimmung von Vermieterseite – auch den Wohnungserhalt ermöglicht.

Die offenen Angaben der in die quantitative Erhebung einbezogenen Präventionsstellen zu den Gründen dafür, dass im jeweiligen Einzelfall trotz einer zunächst erfolgreichen Wohnungssicherung in der Vergangenheit zum Befragungszeitpunkt erneut Wohnungslosigkeit drohte, machen – wie auch unsere Interviews mit betroffenen Haushalten – ein relativ breites Spektrum von möglichen Konstellationen deutlich. Die häufigsten Nennungen der Fachleute betreffen mangelnde Mitwirkung und Abbruch des Kontakts, „unwirtschaftliches Verhalten“ bzw. mangelnde Zahlungsmoral, Überschuldung bzw. finanzielle Engpässe sowie „Überforderung“. Auch bei den übrigen genannten Gründen verweisen die Präventionsstellen einerseits auf subjektive Gründe im Verhalten der betroffenen Haushalte (persönliche Probleme / resignatives Verhalten, mangelnde Einsicht in die Folgen) und andererseits auf strukturelle Hintergründe (Arbeitslosigkeit, Selbstständigkeit / wechselnde Arbeitsverhältnisse, schwankende Einkommen) für die erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses. Angesprochen – und durch die Betroffeneninterviews ein-

drucksvoll belegt – werden aber auch Probleme innerhalb des Hilfesystems (Probleme in der Kooperation mit der Verwaltung, fehlende Betreuung, Bedrohung von Wohnverhältnissen durch Sperren und Kürzungen).

In den Fallstudien wurden die vorgenommenen Gewichtungen weitgehend bestätigt, wobei das oftmals gleichzeitige Vorliegen eher struktureller und eher verhaltensbedingter Ursachen – nicht selten gepaart mit Problemen innerhalb der Sozial- und Arbeitsverwaltung – betont wird. In Bezug auf die Mitwirkungsproblematik gingen die Auffassungen der Befragten auseinander. Während Einzelne die stärkere Betonung der Selbstverantwortung der betroffenen Haushalte als programmatisches Ziel formulieren, betonen andere, dass die Mitwirkungsbereitschaft in sehr hohem Maße davon abhängt, wie vonseiten der Präventionsstellen auf die Haushalte und ihre spezielle Situation eingegangen wird und wie das Hilfeangebot gestaltet ist. Einigkeit bestand in der Notwendigkeit einer genauen Diagnose der jeweils besonderen Situation der Haushalte, in Bezug auf die Entwicklung von Hilfeplänen und die notwendige Koordination und Vernetzung unterschiedlicher Hilfen. Auch der Bedarf an – bislang nur unzureichend ausgebauten – aufsuchenden Hilfen wurde durchweg anerkannt. Gleiches gilt für persönliche Hilfen im Anschluss an eine unmittelbare Krisenintervention.

Auch die Betroffeneninterviews machen die herausragende Bedeutung aufsuchender Hilfen für erfolgreiche Prävention deutlich und illustrieren die Wechselbeziehungen zwischen der Bedarfsgerechtigkeit der Hilfeangebote und der Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in der von ihnen oft als extrem stressig und belastend erlebten Notsituation.

Die steigende Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen und prekärer Selbstständigkeit (sowohl als „Ich-AG“ als auch in anderen Formen) wird als besonderes Risikopotenzial für das Entstehen von Mietschulden aufgrund schwankender Einkommen und damit auch schwankender Ansprüche auf ergänzende Transferleistungen eingeschätzt. Beide Entwicklungen sind politisch gewollt und die damit verbundenen Wohnungsnotfallrisiken nur schwer kontrollierbar. Generell wird die Phase nach Arbeitsaufnahme als oftmals kritische Phase beschrieben, weil die Zahlungszeitpunkte sich verschieben, die tatsächlich verfügbaren Mittel noch ungewiss sind und Anschaffungen getätigt werden. Plastische Beispiele aus den Betroffeneninterviews verdeutlichen die widersprüchlichen Erwartungen und Anforderungen, mit denen die Betroffenen in solchen Situationen häufiger konfrontiert sind.

Als besondere Problemgebiete wurden bei den Fallstudien der Bereich der Mobilfunkschulden, das rigorose Vorgehen von Gläubigern, bei denen Konsumschulden aufgelaufen sind, die langen Wartezeiten bei Schuldnerberatungen sowie unzureichende Kenntnisse der betroffenen Haushalte über Mietrecht und sozialstaatliche Unterstützungsmöglichkeiten deutlich.

Die Beobachtung aus anderen Studien, dass das Ausmaß an Problemen der betroffenen Haushalte nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Wahrscheinlichkeit wiederholt drohender Wohnungslosigkeit zulässt, wird von den Befragten in den Fallstudienorten bestätigt. Wenn problemadäquat reagiert wird und entsprechend intensive Beratung und ggf. auch Betreuungen (nach Betreuungsgesetz) gesichert sind, gehören Personen mit gravierenden Problemen (psychische Störungen, Suchterkrankungen) sogar seltener zu den Wiederholungsfällen als andere Personen. Dies wird ja auch eindrucksvoll aus anderen Studien des Forschungsverbun-

des (insbesondere der Analyse der Wohnverhältnisse von ehemals Wohnungslosen in Dresden) bestätigt.

Auch bei der Analyse der Betroffeneninterviews wurde deutlich, dass aus den Hintergründen für das Zustandekommen der Wohnungsnotfallsituation bei den einzelnen Haushalten – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – keinerlei zuverlässige Schlüsse auf das Gelingen oder Scheitern der angestellten Bemühungen um die Verhinderung von Wohnungslosigkeit abzuleiten sind. In vielen Fällen, in denen Krisen bis hin zur massiven Bedrohung des Wohnverhältnisses durch Kündigung, Räumungsklagen oder gar die Androhung einer Zwangsräumung eskaliert waren, kann es durchaus dank der Intervention der Präventionsstellen schließlich doch noch gelingen, entweder das bestehende Wohnverhältnis zu erhalten oder durch die Unterstützung bei der Anmietung einer anderen Wohnung die drohende Wohnungslosigkeit abzuwenden.

In den Fällen, in denen dies nicht gelingt, liegen die Ursachen dafür häufig weniger in der jeweiligen Entstehungsgeschichte der Wohnungsnotfallsituation, entscheidend sind vielmehr Faktoren wie der Zeitpunkt des Kontaktes zur Präventionsstelle, die Kooperation zwischen den betroffenen Haushalten (Mitwirkung) und den Präventionsstellen in der Krise sowie administrative Vorgaben wie die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und die Verfahrensweise bei Wiederholungsfällen.

Die Analyse der gesetzlichen Regelungen, die mit dem Inkrafttreten des Zweiten und Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches („Hartz IV“) ab 1.1.2005 wirksam wurden, belegt die Wahrscheinlichkeit einer deutlichen Zunahme der Wohnungsproblematik infolge der Reformen. Für eine erhebliche Zahl von langzeitarbeitslosen Haushalten verringern sich die Ansprüche auf Transferleistungen (ALG II und Sozialgeld), für viele entfallen sie vollständig. Auch vormals Arbeitslosenhilfeberechtigte haben ab dem 1.1.2005 nur noch insoweit Anspruch auf Übernahme der Wohnkosten, als diese „angemessen“ sind. Erhebliche Risiken ergeben sich auch aus den relativ starren Sanktionsbestimmungen, die im Wiederholungsfall eine Reduzierung bei der Übernahme der Unterkunftskosten erlauben.

Durch die Einführung von Fallmanagement, sozialen Hilfen und von (eng konditionierten) Mietschuldenübernahmen als Kann-Leistungen für die Eingliederung in Beschäftigung im SGB II entstehen Schnittstellen und potenzielle Zuständigkeitskonflikte gegenüber vergleichbaren Leistungen nach SGB XII, weil zwar für beide Bereiche „der kommunale Träger“, aber häufig durchaus unterschiedliche Organisationseinheiten (ARGE bzw. kommunale Sozialämter) zuständig sind. Eine Schnittstellenproblematik besteht insbesondere bei den Regelungen in beiden Gesetzen zur Mietschuldenübernahme (§ 22 Abs. 5 SGB II und § 34 SGB XII) und zur Gewährung von sozialen Hilfen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung und „psychosoziale Betreuung“ (§ 16 Abs. 2 SGB II und §§ 11, 67 und 68 SGB XII).

Eine einheitliche Praxis und rasches Reagieren bei drohender Wohnungslosigkeit infolge von Mietschulden wird durch zusätzliche Kriterien und Abstimmungserfordernisse erschwert. Für Haushalte, die weder nach SGB II noch nach SGB XII Anspruch auf Regelleistungen haben (ca. 40 % der Präventionsfälle), ist der Anspruch auf Mietschuldenübernahme weniger eindeutig formuliert.

Kosten der Unterkunft werden künftig einen Großteil der kommunalen Ausgaben für Langzeitarbeitslose bestimmen, zumal Haushalte im Bezug von Leistungen

nach SGB II und SGB XII keinen Anspruch auf Wohngeld nach Bundeswohngeldgesetz mehr haben. Gelingt es nicht, die kommunalen Kosten durch verstärkte Vermittlung von SGB-II-Berechtigten in Arbeit zu verringern, so werden zweifelsohne die Kosten der Unterkunft auch ein zentraler Ansatzpunkt kommunaler Einsparungsbemühungen werden (beispielsweise durch Absenkung der Obergrenzen für angemessene Mieten, wie in einzelnen Orten bereits im Vorfeld der Reformen geschehen).

Als positive Änderungen der Hartz-Reformen in Bezug auf die Wohnungsnotfallproblematik wird von den befragten Fachleuten vor allem die Möglichkeit der Direktüberweisung von Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen (wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch die Haushalte nicht gesichert ist) auch für Haushalte gesehen, die bislang Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und bei denen die Arbeitsagenturen den Vollzug entsprechender Abtrittserklärungen verweigert hatten. Solche Direktüberweisungen sind auch bei den rigiden Sanktionen gegenüber jungen Menschen unter 25 vorgesehen, bei denen ansonsten die Regelleistung komplett für drei Monate gekürzt wird.

Gleichzeitig bestätigen die Fachstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter jedoch das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko infolge der Einkommensminderung, der Sanktionen und der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung. Kritisiert wird auch, dass Mietschuldenübernahmen im Rahmen des SGB II nur als Darlehen möglich sind und dass die neuen gesetzlichen Regelungen eine einheitliche und zügige Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik nach dem Fachstellenmodell erschweren.

Nur eine unserer Fallstudienstädte hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeiten für Leistungen nach § 22 Abs. 5 (Mietschuldenübernahme) und § 16 Abs. 2 SGB II (Schuldnerberatung, Suchthilfen und „*psychosoziale Betreuung*“) nicht an die überall gegründete ARGE zu übertragen, sondern im originären Zuständigkeitsbereich bestehender kommunaler Dienste anzusiedeln; ein solches Verfahren ist jedoch auch aus einigen anderen Städten (Hamburg, Duisburg, Stuttgart) bekannt. So ist eine einheitliche Hilfeerbringung und die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Wohnungsnotfällen und notwendigen sozialen Integrationsleistungen erleichtert, weshalb dieses Vorgehen empfehlenswert erscheint. Zu lösen sind dabei jedoch Probleme in Bezug auf die Weitergabe von Informationen der ARGE an die zuständigen kommunalen Stellen (Datenschutz) und auf die notwendige enge Abstimmung mit dem Fallmanagement der ARGE.

Bei den übrigen Kommunen wird die Konzentration der Kompetenzen und Ressourcen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf die Zentralen Fachstellen dadurch eingeschränkt, dass fortan bei SGB-II-Berechtigten, die eine Mietschuldenübernahme benötigen, die ARGE als zuständige Organisationseinheit zu beteiligen ist. Die Fachstellen wollten aber ihre zentrale Zuständigkeit in Bezug auf Informationen über drohende Wohnungsverluste und in Bezug auf Kontaktaufnahme mit den betroffenen Haushalten sowie entsprechende Beratung zur Wohnungssicherung aufrechterhalten, wobei noch unklar war, ob bei entsprechenden Aktivitäten für SGB-II-Berechtigte die Bundesagentur nicht an den Kosten dieser Leistungen (als ausgelagerte Leistung des Fallmanagements nach SGB II) zu beteiligen wäre.

Das Beispiel einer kreisangehörigen Gemeinde zeigt zudem die besondere Problematik, wenn in unterschiedlicher Weise Aufgaben nach SGB II und SGB XII vom Kreis als kommunalem Träger auf kreisangehörige Kommunen delegiert werden.

Im Hinblick auf die Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten orientierten sich zwar alle Fallstudienkommunen zunächst an den Regelungen der Sozialhilfe. Es wurden aber erhebliche Unterschiede deutlich. Während in einer Kommune eine Toleranzgrenze für Überschreitung der Obergrenzen bei bestehenden Wohnverhältnissen von ehemaligen Arbeitslosenhilfeberechtigten festgelegt wurde, um Umzugswellen zu vermeiden, hat eine andere Kommune bereits im Vorfeld, aber mit unmittelbarem Hinweis auf die Hartz-Reform die Obergrenzen für angemessene Mieten im Jahr 2004 um 23 % abgesenkt und auch die zulässigen Wohnungsgrößen vermindert. In zwei Städten galt jeweils derselbe Höchstbetrag für angemessene Quadratmetermieten, obwohl die eine Stadt der Mietenstufe 2 und die andere der Mietenstufe 4 des Bundeswohngeldgesetzes zugeordnet war. Insgesamt zeugen die Regelungen in unseren Fallstudienstädten, aber auch die bis zum Redaktionsschluss verfügbaren Informationen über Regelungen in anderen Städten von einer erheblichen Varianz der Kommunen bei der Bestimmung angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung. Hinzu kommt auch eine unterschiedliche Verfahrensweise gegenüber Haushalten mit vorherigem Arbeitslosenhilfebezug. Während ein Teil der Kommunen hier zunächst für einen begrenzten Zeitraum auf Umzugsaufforderungen weitestgehend verzichtet, wurde in anderen Kommunen bereits auf unangemessen hohe Mieten verwiesen und zur Minderung der Unterbringungskosten aufgefordert.

Die durch die Hartz-Reformen ausgelösten Prozesse am Wohnungsmarkt werden, so auch die Ansicht der von uns befragten Fachleute, erst über einen längeren Zeitraum wirksam werden. Es liegt aber auf der Hand und wird von den Befragten bestätigt, dass die Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen entsprechen, infolge der Reform deutlich steigen wird. Auch der Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren, in denen solche Wohnungen verfügbar sind, wird nach Auffassung der Befragten steigen. Die Möglichkeiten der Kommunen, diesem Trend durch gezielte Belegungssteuerung, durch kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und eine sozialräumlich differenzierte Handhabung der Angemessenheitsgrenzen entgegenzuwirken, sind verhältnismäßig gering und tendenziell eher rückläufig.

2. Empfehlungen

Aus der Analyse der Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit lassen sich für diesen Bereich folgende Empfehlungen ableiten.

Das Problembewusstsein für die Risiken von Überschuldung und drohender Wohnungslosigkeit sollte auf allen Ebenen geschärft werden, sowohl auf der relativ allgemeinen Ebene der schulischen Bildung und der Öffentlichkeitsarbeit als auch spezifisch bei dem Personal der Arbeitsgemeinschaften zum Vollzug des SGB II (ARGes) und anderen sozialen Diensten.

Für wirksame präventive Interventionen sind frühzeitige und möglichst vollständige Informationen über drohende Wohnungslosigkeit unabdingbar. Hier kommt schon immer der Wohnungswirtschaft eine besondere Bedeutung zu (Mitteilung bereits vor Einreichung von Räumungsklagen). Unter den veränderten Bedingungen der Sozialgesetzgebung spielt aber auch der Informationsaustausch zwischen ARGE und der kommunalen Sozialverwaltung eine herausragende Rolle. Es müssen geeignete Regularien entwickelt werden, um den Informationsfluss über drohende Wohnungsverluste beispielsweise bei Sanktionen zu sichern, die betroffenen Haushalte sollten bei Aufnahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder dem Beginn prekärer Selbstständigkeit von dem Fallmanagement der ARGE bzw. den persönlichen Ansprechpersonen auf die Wohnungsnotfallrisiken hingewiesen werden. Zwischen ARGE und kommunalen Präventionsstellen müssen die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von bekannt gewordenen Wohnungsnotfällen eindeutig geklärt und klare Vorgaben für Handlungsabläufe und notwendige Kooperations-schritte erarbeitet werden.

Zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit präventiver Arbeit wird der bedarfsgerechte Ausbau aufsuchender und begleitender persönlicher Hilfen empfohlen, die sowohl bei der unmittelbaren Krisenintervention als auch im Anschluss an eine solche Intervention zur Vermeidung von Wiederholungsfällen häufiger als bislang zu gewährleisten sind. Dabei können die von vielen freien Trägern im Bereich der wohnbegleitenden Hilfen erworbenen Kompetenzen verstärkt genutzt werden, wie erfolgreiche Beispiele aus unserer Untersuchung zu diesem Themengebiet (Arbeitsschritt 2 der Hilfesystemforschung im Forschungsverbund) belegen. Dort wo spezialisierte Hilfen notwendig sind, ist die Vernetzung und Koordination solcher Hilfen im Rahmen von Hilfeplanung und Casemanagement von besonderer Bedeutung. Oftmals bedarf es dazu auch einer intensiven Personalentwicklung innerhalb der Präventionsstellen, zur Befähigung einer eingehenden Analyse der Problemlagen der betroffenen Haushalte und zur Planung und Koordinierung geeigneter Hilfen.

Auch ein deutlicher Ausbau der Schuldnerberatung und ein Vorrang für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik beim Zugang zu entsprechenden Angeboten würde die Nachhaltigkeit präventiver Kriseninterventionen erhöhen oder gar ihre Notwendigkeit im Vorfeld reduzieren.

Bei der Organisation der Präventionsstellen sollten geschlechtsspezifische Anforderungen adäquat berücksichtigt werden, beispielsweise durch gesonderte Sprechzeiten für Frauen und durch die Möglichkeit einer Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte. Im Übrigen ist überall dort, wo dies bislang nicht umgesetzt wurde, eine enge Vernetzung der Präventionsstellen mit Frauenberatungsstellen, Interventionsstellen und Einrichtungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt empfehlenswert.

Nach der Kontaktaufnahme mit von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten sollte die Analyse der jeweiligen individuellen Situation (Assessment) und eine Beratung über mögliche Ansätze zur Abwendung des Wohnungsverlustes stattfinden. Für einen Teil der Fälle reicht dies auch aus. Kann aber der Wohnungsverlust nicht durch Selbsthilfe oder Vereinbarungen mit dem Vermieter vermieden werden, sollte offensiv von dem Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht werden. Mietschuldenübernahmen können oftmals auch bei Wiederholungsfällen Sinn machen und sollten für alle Haushaltstypen Anwendung finden

(auch bei Alleinstehenden). Bei ohnehin verschuldeten Haushalten mit geringer Aussicht auf baldige finanzielle Konsolidierung sollte auch nach wie vor von der Möglichkeit der Gewährung als Beihilfe Gebrauch gemacht werden, zudem durch die Gewährung von Darlehen in solchen Fällen oftmals zusätzlichen bürokratischen Aufwand und zusätzliche Kosten verursacht. Die Mitwirkungspflichten bei drohendem Wohnungsverlust sollten so gestaltet werden, dass dadurch möglichst wenige Haushalte von der Inanspruchnahme notwendiger Hilfen abgeschreckt und möglichst viele im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Mitwirkung und zur Wahrnehmung von Selbstverantwortung befähigt werden. Nur so kann der Aspekt des „Forderns“ in der Wohnungsnotfallhilfe Sinn machen. Das bedeutet auch, dass Zuständigkeitskonflikte und erhöhte formale Anforderungen infolge der neuen Gesetzgebung nicht auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen werden dürfen.

Die verunglückte Regelung des § 22 Abs. 5 SGB II, die eine Mietschuldenübernahme nur als Darlehen und nur in Fällen vorsieht, bei denen der drohende Wohnungsverlust gleichzeitig die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung gefährdet, sollte gestrichen und stattdessen auf die Geltung des § 34 SGB XII und die Zuständigkeit kommunaler Präventionsstellen auch für Haushalte im Bezug von SGB II-Leistungen verwiesen werden. Es sollte im SGB XII explizit klargestellt werden, dass Mietschuldenübernahmen auch für Haushalte infrage kommen, die keine Regelleistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten. Die Weitergabe von Informationen über von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte von der ARGE an die kommunalen Präventionsstellen ist im SGB II eindeutig zu regeln. Schließlich wird dringend empfohlen, bei den Sanktionsvorschriften im SGB II die Möglichkeit der Kürzung von Leistungen für die Unterkunft zu streichen. Insgesamt sollte die Sanktionspraxis und die Rigidität der Sanktionsvorschriften im SGB II vor dem Hintergrund der dadurch ausgelösten Bedrohung von Wohnverhältnissen überprüft werden.

In Bezug auf die Angemessenheit von SGB II-Leistungen für Unterkunft und Heizung sollte der Bund von seiner Verordnungsermächtigung insoweit Gebrauch machen, dass differenzierte Mindestbeträge für die jeweiligen Obergrenzen (beispielsweise durch eine Verpflichtung zur Orientierung am örtlichen Mietspiegel oder den Höchstbeträgen nach dem Wohngeldgesetz) festgelegt werden, den Kommunen aber ausreichend Spielraum eingeräumt wird, um speziellen Sonderbedarfen (beispielsweise Anerkennung höherer Mietobergrenzen für schwer zu versorgende Wohnungsnotfälle oder auch für Stadtteile, in denen nur ein geringer Anteil von langzeitarbeitslosen Haushalten wohnt) gerecht zu werden. Auf kommunaler Ebene sollten die Präventionsstellen bei der Festlegung von Mietobergrenzen ein Mitspracherecht haben.

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Veränderungen ist es notwendig, Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung Zentraler Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zu entwickeln und unterschiedliche Formen der Kooperation zwischen solchen Fachstellen und der jeweiligen lokalen ARGE modellhaft zu erproben (nicht zuletzt verbunden mit der Empfehlung, solche Fachstellen auch dort einzurichten, wo sie derzeit noch nicht existieren). Das Gleiche gilt für unterschiedliche Ansätze zur Vermeidung von Doppelstrukturen und Zuständigkeitskonflikten zwischen sozialen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und §§ 67/68 SGB XII. Eine Förderung solcher Ansätze und ihrer Evaluierung im Rahmen von Landesprogrammen, wie sie in Nordrhein-Westfalen (Programm „Wohnungslosig-

keit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“) beispielgebend durchgeführt werden, ist auch anderen Bundesländern zu empfehlen.

Forschungs- und Entwicklungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die wohnungspolitischen Auswirkungen der neuen Gesetzgebung. Zu nennen sind hier unter anderem die Effekte der Nachfragesteigerung in den unteren Preissegmenten, der steigende Segregationsdruck, die Reaktionen der Wohnungswirtschaft und mögliche Gegenmaßnahmen (kommunale Wohnungsversorgungskonzepte, sozialräumlich differenzierte Mietobergrenzen etc.).

Zur Weiterentwicklung von Qualität und Effizienz der Präventionsbemühungen wird angeregt, den Austausch verschiedener Präventionsstellen untereinander zu fördern und mit einer verbesserten Datengrundlage auch ein Benchmarking zwischen verschiedenen kommunalen Präventionsstellen zu ermöglichen. Eine Verbesserung der Datengrundlagen ist aber nicht nur wegen der Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sinnvoll und notwendig, sondern auch, um die lokalen Planungsgrundlagen zu verbessern und eine Art Frühwarnsystem gegen eine drohende Ausweitung manifester Wohnungslosigkeit zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der erhöhten Wohnungsnotfallrisiken im Zuge der Sozialreformen kommt dem eine gesteigerte Bedeutung zu.

V. ANHANG

1. LITERATUR

- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002) INKAR. Laufende Raumbbeobachtung. *Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden*, Ausgabe 2002 (Band 14 der Reihe Berichte), Bonn: BBR Selbstverlag
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.; 1999) *Frauen ohne Wohnung. Handbuch für die ambulante Wohnungslosenhilfe für Frauen* (Autorinnen: Enders-Drägässer, Uta / Sellach, Brigitte / Feig, Antje / Jung, Marie-Luise / Roscher, Sabine; Band 186 der Schriftenreihe des BMFSFJ), Stuttgart: Kohlhammer
- BMVBW, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003) *Wohngeld- und Mietenbericht 2002*, Bundestagsdrucksache 15/2200, Berlin
- Brühl, Albrecht (1997) Der reformierte § 15a BSHG oder des Kaisers neue Kleider, in: *WOHNUNGSLOS* 3/97, S. 120 - 123
- Brühl, Albrecht (2004) SGB II und SGB XII aus der Sicht der Wohnungslosenhilfe, in: *WOHNUNGSLOS* 1/04, S. 1 - 13
- Brühl, Albrecht / Hofmann, Albert (2004) *Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) Grundsicherung für Arbeitssuchende. Gesetzestext, Erläuterungen und Informationen für Betroffene, Berater und Behörden*. Frankfurt
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004a) *Hinweise und Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zum Umgang mit den Neuregelungen des SGB XII und SGB II in der Wohnungslosenhilfe*. Erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht, 15.9.2004 (Ts.), download von <http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/index2.html>
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004b) *Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen*. Erarbeitet vom Fachausschuss Arbeit der BAG W, 18.10.2004 (Ts.), download von <http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/index2.html>
- Busch-Geertsema, Volker (2002) *Does rehousing lead to reintegration? Follow-up studies on rehoused homeless people*. Working Paper for EUROHOME-IMPACT project, Bremen (GISS), download unter: <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>
- Busch-Geertsema, Volker (2004a) Die Folgen der Hartzgesetzgebung für Wohnungsversorgung und Wohnungslosigkeit, in: *Widersprüche*, Heft 91, März 2004, S. 71 – 74
- Busch-Geertsema, Volker (2004b) Germany, the Changing Role of the State in Housing and Social Policy, in: *European Journal of Housing Policy*, Volume 4, Number 3, December 2004, S. 303 - 321
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004a) Persönliche Hilfe in Wohnungen („Betreutes Wohnen“) bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Ergebnisse der „Hilfesystemforschung“ im Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Teil 3, in: *WOHNUNGSLOS* 2/04, S. 64 - 71
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004b) *Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen*. Bremen (GISS), November 2004, download unter: <http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de> oder unter <http://www.giss-ev.de>
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2005) Auf dem Weg zur Normalität. Persönliche Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Aktuelle Ergebnisse der Hilfesystemforschung in einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsverbund, Teil 1 und 2, erscheint in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, Februar/März 2005
- Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (1997) *Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt. Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit in einem ostdeutschen Bundesland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozial-

- les des Landes Sachsen-Anhalt und des Diakonischen Werkes in der Kirchenprovinz Sachsen e.V., Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe
- Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003a) *Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Zwischenergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems“*, Bremen (GISS), download unter: <http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de> oder unter <http://www.giss-ev.de>
- Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003b) Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 12/03, S. 514 - 521
- Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003c) Zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik und den Auswirkungen von gesetzlichen Veränderungen bei der Prävention von drohendem Wohnungsverlust. Erste Ergebnisse der „Hilfesystemforschung“ im Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Teil 1, in: *WOHNUNGSLOS* 4/03, S. 136 - 143
- Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2004) Neue Entwicklungen bei der Organisation von Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse der „Hilfesystemforschung“ im Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Teil 2, in: *WOHNUNGSLOS* 1/04, S. 19 - 24
- Claus, Frieder / Poreski, Thomas (2004) *An der Schnittstelle von Wohnungslosenhilfe und Jobcentern. Schlussfolgerungen und Empfehlungen* (Diakonisches Werk Württemberg/Evangelische Obdachlosenhilfe e.V.; Ts.)
- DW, Diakonisches Werk Württemberg (2005) *Wohnung ist in Hartz IV völlig ungesichert*, Pressemitteilung vom 17.1.2005, Stuttgart (Ts.)
- Enders-Dragässer, Uta / Huber, Helga / Sellach, Brigitte (2004) *Frauen in Wohnungsnot. Hilfen, Bedarfslagen und neue Wege in NRW*, Untersuchungsbericht im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, (Ts.), Frankfurt a.M. (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V.)
- Enders-Dragässer, Uta / Sellach, Brigitte (1999): Ergebnisse des Modellprojekts, in: *BMFSFJ* 1999, S. 73 - 216
- Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (1994): *Wohnungsnotfälle in Schleswig-Holstein. Im Spannungsfeld zwischen Sozial-, Ordnungs- und Wohnungspolitik* (im Auftrag des Diakonischen Werkes Schleswig-Holstein und der Ministerin für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (Hg.), Kiel 1994
- Gerull, Susanne (2001) Fünf Jahre reformierter § 15a BSHG. Außer Spesen nichts gewesen?, in: *WOHNUNGSLOS* 1/01, S. 15 – 18
- Gerull, Susanne (2003) *Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden*, Berlin: KBW Fachbuchverlag
- Jülich, Helmar H. / Möller, Ingrid / Westerholt, Wolfgang (2002) *Der reformierte § 15a des Bundessozialhilfegesetzes als Instrument der Vermeidung und des Abbaus von Wohnungslosigkeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums*, Köln (cept consult)
- Landeshauptstadt Magdeburg (2004) *Verwaltungsvorschrift der Landeshauptstadt Magdeburg. Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und beim Arbeitslosengeld II (Unterkunftsrichtlinie)*, Magdeburg (Ts.)
- Lyons, Maureen (2002) *Re-housing rough sleepers: The case of Dublin City Council Settlement Service*, Working Paper for EUROHOME-IMPACT project, Dublin (The Homeless Agency), download unter: <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>
- MASSKS, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen / KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung / LAG Ö/F, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.; 1999) *Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen*, Köln

- Möller, Ingrid (2003) Anwendungspraxis des reformierten § 15a BSHG als Instrument der Vermeidung und des Ausbaus von Wohnungslosigkeit, in: *WOHNUNGSLOS* 4/03, S. 131 - 136
- Mrozynski, Peter (2004) Grundsicherung für Arbeitssuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform, in *ZFSH/SGB 04/2004*, S. 198 – 221
- Nothbaum, Norbert / Kämper, Andreas / Lübker, Susanne (2004) *Problemlagen der Hilfesuchenden in der Wohnungslosenhilfe*. Datenbericht Januar 2004 (Fachverband Obdachlosenhilfe e.V. und GoE, Gesellschaft für Organisation und Entscheidung, Bielefeld).
- Randall, Geoffrey / Brown, Susan (1996) *From Street to Home. An evaluation of Phase 2 of the Rough Sleepers Initiative*, London (HMSO)
- Ruhstrat, Ekke-Ulf, et al. (1991) *Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit, Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit*, Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe (2. Auflage 1995)
- Schulte, Jan (2004) *Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV*. (Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 2004/29), Berlin
- Statistisches Bundesamt (2002a) , *Fachserie 1, Reihe 3, Tab. 1905: Privathaushalte im April 2002 nach Haushaltsgröße, Altersgruppen und Familienstand der Bezugsperson*
- Statistisches Bundesamt (2002b) , *Fachserie 1, Reihe 3, Tab. 2911: Familien im April 2002 nach Familienstand und Altersgruppen der Bezugsperson*
- Statistisches Bundesamt (Hg.; 2004) *Datenreport 2004: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. (Erstellt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB, und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim, ZUMA; Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 440), Bonn 2004
- WfA, Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (1997-2004) *Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen. Info zur Situation der Wohnungsmärkte*, Düsseldorf , verschiedene Jg. (zuletzt 2004)

2. TABELLEN ZUR QUANTITATIVEN ERHEBUNG

TABELLE 1

Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte nach Haushaltstypen und Regionstypen

Haushaltstyp	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
(Ehe-)Paar mit Kind(ern)	707	20,0	201	20,7	506	19,8	115	16,2	592	21,0
allein stehende Frau mit Kind(ern)	573	16,2	155	16,0	418	16,3	155	21,8	418	14,8
allein stehender Mann mit Kind(ern)	77	2,2	26	2,7	51	2,0	13	1,8	64	2,3
(Ehe-)Paar ohne Kind	342	9,7	86	8,9	256	10,0	65	9,1	277	9,8
allein stehende Frau ohne Kind	454	12,9	136	14,0	318	12,4	79	11,1	375	13,3
allein stehender Mann ohne Kind	1.376	39,0	365	37,7	1.011	39,5	284	39,9	1.092	38,8
Gesamt	3.529	100	969	100	2.560	100	711	100	2.818	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 2

Anlass der aktuell drohenden Wohnungslosigkeit nach Haushaltstypen

Anlässe*)	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mietschulden	2.977	86,2	643	92,9	306	91,9	472	83,4	352	80,2	63	81,8	1.141	84,7
Trennung von Partner(in)	256	7,4	20	2,9	9	2,7	107	18,9	42	9,6	17	22,1	61	4,5
Entlass. aus institutioneller Unterbringung	76	2,2	4	0,6	1	0,3	3	0,5	12	2,7	1	1,3	55	4,1
Sonstiges	509	14,7	84	12,1	44	13,2	82	14,5	80	18,2	10	13,0	209	15,5
Gesamt (Nennungen)	3.818	(110,5)	751	(108,5)	360	(108,1)	664	(117,3)	486	(110,7)	91	(118,2)	1.466	(108,8)
Gesamt	3.454	100	692	100	333	100	566	100	439	100	77	100	1.347	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 3**Anlass der aktuell drohenden Wohnungslosigkeit nach Regionstypen**

Anlässe*)	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mietschulden	3.070	86,3	798	78,4	2.272	89,4	692	93,6	2.378	84,3
Trennung von Partner(in)	266	7,5	120	11,8	146	5,7	38	5,1	228	8,1
Entlassung aus institutioneller Unterbringung	76	2,1	20	2,0	56	2,2	1	0,1	75	2,7
sonstiges	521	14,6	215	21,1	306	12,0	107	14,5	414	14,7
Gesamt (Nennungen)	3.933	(110,5)	1.153	(113,3)	2.780	(109,3)	838	(113,3)	3.095	(109,8)
Gesamt (Fälle)	3.559	100	1.018	100	2.541	100	739	100	2.820	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 4**Mitteilung über bedrohte Wohnverhältnisse nach Haushaltstypen**

Fall bekannt geworden durch ...	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		Ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mitteilung Amtsgericht	731	20,9	136	19,4	75	22,1	118	20,8	72	15,9	13	17,1	317	23,2
andere Dienste	160	4,6	44	6,3	14	4,1	29	5,1	16	3,5	3	3,9	54	3,9
Gerichtsvollzieher	254	7,2	53	7,5	33	9,7	31	5,5	28	6,2	6	7,9	103	7,5
Wohnungsunternehmen	684	19,5	166	23,6	89	26,2	100	17,7	75	16,6	16	21,1	238	17,4
Selbstmeldung	1.633	46,6	299	42,6	129	37,9	285	50,4	250	55,2	37	48,7	633	46,3
sonstiges	43	1,2	4	0,6	0	–	3	0,5	12	2,6	1	1,3	23	1,7
Gesamt	3.505	100	702	100	340	100	566	100	453	100	76	100	1.368	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 5**Mitteilung über bedrohte Wohnverhältnisse nach Regionstypen**

Fall bekannt geworden durch ...	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mitteilung Amtsgericht	771	21,1	249	24,2	522	20,1	255	33,4	516	18,0
andere Dienste	162	4,5	48	4,7	114	4,4	15	2	147	5,1
Gerichtsvollzieher	256	7,1	52	5,0	204	7,9	19	2,5	237	8,3
Wohnungsunternehmen	727	20,1	242	23,5	485	18,7	101	13,2	626	21,9
Selbstmeldung	1.664	45,9	428	41,6	1.236	47,6	360	47,2	1.304	45,6
Sonstiges	45	1,2	11	1,1	34	1,3	13	1,7	32	1,1
Gesamt	3.625	100	1.030	100	2.595	100	763	100	2.862	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 6**Zeitpunkt des Kontaktes zum von Wohnungsverlust bedrohten Haushalt nach Haushaltstypen**

Zeitpunkt des Kontaktes	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
vor/ohne Kündigung	1.063	31,0	182	26,3	85	25,8	180	32,5	171	39,0	20	26,7	425	31,6
nach fristloser Kündigung	1.217	35,5	280	40,5	134	40,7	195	35,3	149	34,0	34	45,3	425	31,6
nach Räumungsklage	850	24,8	176	25,4	85	25,8	142	25,7	86	19,6	16	21,3	345	25,7
nach angesetztem Zwangsäumungstermin	302	8,8	54	7,8	25	7,6	36	6,5	32	7,3	5	6,7	150	11,2
Gesamt	3.432	100	692	100	329	100	553	100	438	100	75	100	1.345	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 7**Zeitpunkt des Kontaktes zum von Wohnungsverlust bedrohten Haushalt nach Regionstypen**

Zeitpunkt des Kontaktes	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
vor/ohne Kündigung	1.088	30,6	349	34,6	739	29,1	226	29,6	862	30,9
nach fristloser Kündigung	1.266	35,7	318	31,5	948	37,3	247	32,3	1.019	36,6
nach Räumungsklage	892	25,1	271	26,9	621	24,4	270	35,3	622	22,3
nach angesetztem Zwangsäumungstermin	304	8,6	71	7,0	233	9,2	21	2,7	283	10,2
Gesamt	3.550	100	1.009	100	2.541	100	764	100	2.786	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 8**Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen nach Haushaltstypen**

Hilfebedarf wegen ... *)	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Ver-/Überschuldung	876	34,0	234	44,7	74	31,5	147	34,2	74	23,0	28	47,5	319	31,8
Suchtproblemen	295	11,5	29	5,5	35	14,9	16	3,7	28	8,7	10	16,9	177	17,6
psychischen Störungen	224	8,7	20	3,8	12	5,1	41	9,5	54	16,8	3	5,1	94	9,4
besonderer sozialer Schwierigkeiten	474	18,4	87	16,6	33	14,0	92	21,4	55	17,1	10	16,9	197	19,6
sonstigem	287	11,2	73	14,0	19	8,1	48	11,2	53	16,5	5	8,5	89	8,9
kein weiterer Hilfebedarf	880	34,2	159	30,4	99	42,1	151	35,1	110	34,2	12	20,3	349	34,8
Gesamt (Nennungen)	3.036	(118,0)	602	(115,0)	272	(115,7)	495	(115,1)	374	(116,3)	68	(115,2)	1.225	(122,1)
Gesamt	2.573	100	523	100	235	100	430	100	322	100	59	100	1.004	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 9**Wiederholt drohende Wohnungslosigkeit in den letzten fünf Jahren nach Haushaltstypen**

Haushalte, die in den letzten fünf Jahren ...	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		Ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
bereits bedroht waren	1.137	32,4	276	39,4	130	38,1	190	33,3	109	24,2	38	49,4	394	28,7
noch nicht bedroht waren	1.930	55,0	355	50,7	183	53,7	298	52,2	279	62,0	34	44,2	781	57,0
Unbekannt	443	12,6	69	9,9	28	8,2	83	14,5	62	13,8	5	6,5	196	14,3
Gesamt	3.510	100	700	100	341	100	571	100	450	100	77	100	1.371	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 10**Wiederholt drohende Wohnungslosigkeit in den letzten fünf Jahren nach Regionstypen**

Haushalte, die in den letzten fünf Jahren ...	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
bereits bedroht waren	1.170	32,2	368	35,7	802	30,9	221	28,7	949	33,2
noch nicht bedroht waren	1.996	55,0	447	43,4	1.549	59,6	411	53,4	1.585	55,4
unbekannt	464	12,8	216	21,0	248	9,5	138	17,9	326	11,4
Gesamt	3.630	100	1.031	100	2.599	100	770	100	2.860	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 11

Wiederholungsfälle: Häufigkeit der wiederholt drohenden Wohnungslosigkeit in den letzten fünf Jahren nach Haushaltstypen

Häufigkeit der Bedrohung	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		Ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
zuvor einmal bedroht gewesen	751	69,2	187	69,5	92	78,0	123	68,0	77	72,0	30	78,9	242	65,1
zuvor zwei- oder dreimal bedroht gewesen	266	24,5	68	25,3	23	19,5	46	25,4	27	25,2	6	15,8	96	25,8
zuvor mehr als dreimal bedroht gewesen	68	6,3	14	5,2	3	2,5	12	6,6	3	2,8	2	5,3	34	9,1
Gesamt	1.085	100	269	100	118	100	181	100	107	100	38	100	372	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 12

Wiederholungsfälle: Häufigkeit der wiederholt drohenden Wohnungslosigkeit in den letzten fünf Jahren nach Regionstypen

Häufigkeit der Bedrohung	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
zuvor einmal bedroht gewesen	772	69,5	244	71,1	528	68,8	159	75,4	613	68,2
zuvor zwei- oder dreimal bedroht gewesen	272	24,5	84	24,5	188	24,5	46	21,8	226	25,1
zuvor mehr als dreimal bedroht gewesen	66	5,9	15	4,4	51	6,6	6	2,8	60	6,7
Gesamt	1.110	100	343	100	767	100	211	100	899	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 13

Wiederholungsfälle: Zeitpunkt der letzten drohenden Wohnungslosigkeit nach Haushaltstypen

Zuletzt drohte Wohnungslosigkeit ...	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
vor weniger als einem halben Jahr	134	12,5	30	11,2	16	13,7	18	10,2	18	16,8	6	16,2	46	12,5
vor einem halben bis einem Jahr	233	21,7	53	19,9	25	21,4	47	26,6	25	23,4	8	21,6	75	20,4
vor einem bis zwei Jahren	401	37,4	106	39,7	40	34,2	56	31,6	36	33,6	12	32,4	151	41,0
vor mehr als zwei Jahren	305	28,4	78	29,2	36	30,8	56	31,6	28	26,2	11	29,7	96	26,1
Gesamt	1.073	100	267	100	117	100	177	100	107	100	37	100	368	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 14**Wiederholungsfälle: Zeitpunkt der letzten drohenden Wohnungslosigkeit nach Regionstypen**

Zuletzt drohte Wohnungslosigkeit ...	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
vor weniger als einem halben Jahr	138	12,6	34	10,1	104	13,7	31	15,1	107	12,0
vor einem halben bis einem Jahr	233	21,2	76	22,5	157	20,7	36	17,6	197	22,1
vor einem bis zwei Jahren	412	37,5	130	38,5	282	37,1	57	27,8	355	39,8
vor mehr als zwei Jahren	315	28,7	98	29,0	217	28,6	81	39,5	234	26,2
Gesamt	1.098	100	338	100	760	100	205	100	893	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 15**Wiederholungsfälle: Anlass der der aktuell drohenden Wohnungslosigkeit vorausgegangenen Krise nach Haushaltstypen**

Anlass bei vorausgegangener drohender Wohnungslosigkeit	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mietschulden	409	92,7	121	96,8	32	88,9	85	96,6	36	85,7	15	100	120	88,9
Trennung von Partner(in)	11	2,5	2	1,6	1	2,8	1	1,1	1	2,4	0	–	6	4,4
Entlassung aus institutioneller Unterbringung	6	1,4	0	–	2	5,6	0	–	1	2,4	0	–	3	2,2
Sonstiges	15	3,4	2	1,6	1	2,8	2	2,3	4	9,5	0	–	6	4,4
Gesamt	441	100	125	100	36	100	88	100	42	100	15	100	135	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 16**Wiederholungsfälle: Anlass der der aktuell drohenden Wohnungslosigkeit vorausgegangenen Krise nach Regionstypen**

Anlass bei vorausgegangener drohender Wohnungslosigkeit	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mietschulden	417	92,3	151	86,8	266	95,7	108	96,4	309	90,9
Trennung von Partner(in)	12	2,7	7	4,0	5	1,8	3	2,7	9	2,6
Entlassung aus institutioneller Unterbringung	6	1,3	5	2,9	1	0,4	0	–	6	1,8
sonstiges	17	3,8	11	6,3	6	2,2	1	0,9	16	4,7
Gesamt	452	100	174	100	278	100	112	100	340	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 17

Wiederholungsfälle: Intervention der örtlichen Präventionsstellen bei der zuletzt drohenden Wohnungslosigkeit (vorausgegangene Krise) nach Haushaltstypen

öffentliche Hilfeleistung ...	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
fand statt, Wohnungslosigkeit wurde vermieden	470	46,7	127	51,6	44	41,1	95	53,4	44	48,4	17	47,2	143	41,1
fand statt, Wohnungslosigkeit trat trotzdem ein und zwar wegen ...*)	132	13,1	25	10,2	17	15,9	18	10,1	7	7,7	7	19,4	58	16,7
• unzureichender Mitwirkung des Haushaltes	81	61,4	16	64,0	10	58,8	13	72,2	3	42,9	2	28,6	37	63,8
• Abbruch des Kontaktes	17	12,9	4	16,0	2	11,8	1	5,6	2	28,6	2	28,6	6	10,3
• fehlender Bereitschaft des Vermieters	19	14,4	2	8,0	3	17,6	2	11,1	1	14,3	2	28,6	9	15,5
• sonstigem	15	11,4	3	12,0	2	11,8	2	11,1	1	14,3	1	14,3	6	10,3
fand nicht statt weil ...*)	404	40,2	94	38,2	46	43,0	65	36,5	40	43,9	12	33,3	147	42,2
• hinreichendes Selbsthilfepotenzial bestand	154	38,1	48	51,1	20	43,5	27	41,5	14	35,0	6	50,0	39	26,5
• kein Kontakt zum Haushalt bestand	173	42,8	29	30,9	21	45,7	22	33,8	19	47,5	4	33,3	78	53,1
• institution. Unterbringung notwendig war	10	2,5	0	—	0	—	2	3,1	0	—	1	8,3	7	4,8
• vorrangig andere Hilfen angezeigt waren	15	3,7	4	4,3	3	6,5	2	3,1	2	5,0	0	—	4	2,7
• sonstiges	52	12,9	13	13,8	2	4,3	12	18,5	5	12,5	1	8,3	19	12,9
Gesamt	1.006	100	246	100	107	100	178	100	91	100	36	100	348	100

*) Die Werte in den Kategorien „und zwar ...“ bzw. „weil ...“ differenzieren die absoluten Werte in den jeweils vorstehenden Zeilen. Diese absoluten Werte sind bei der Ausweisung der relativen Anteile des grau ausgedruckten Bereichs gleich 100 % gesetzt. Geringfügige Abweichungen von 100 % können aufgrund von Rundungsgewinnen bzw. -verlusten entstehen, größere Abweichungen erklären sich über fehlende ausdifferenzierte Angaben gegenüber der jeweiligen Hauptkategorie.

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 18

Wiederholungsfälle: Intervention der örtlichen Präventionsstellen bei der zuletzt drohenden Wohnungslosigkeit (vorausgegangene Krise) nach Regionstypen

öffentliche Hilfeleistung ...	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
fand statt, Wohnungslosigkeit wurde vermieden	481	46,4	178	54,9	303	43,5	121	57,9	360	43,5
fand statt, Wohnungslosigkeit trat trotzdem ein und zwar wegen ...*)	134	12,9	43	13,3	91	12,8	22	10,5	112	13,5
• unzureichender Mitwirkung des Haushaltes	82	61,2	26	60,5	56	61,5	20	90,9	62	55,4
• Abbruch des Kontaktes	17	12,7	5	11,6	12	13,2	0	—	17	15,2
• fehlender Bereitschaft des Vermieters	20	14,9	6	14,0	14	15,4	2	9,1	18	16,1
• sonstigem	15	11,2	6	14,0	9	9,9	0	—	15	13,4
fand nicht statt weil ...*)	421	40,6	104	31,8	317	43,8	66	31,6	355	42,9
• hinreichendes Selbsthilfepotenzial bestand	170	40,4	52	50,5	118	37,1	26	39,4	144	40,6
• kein Kontakt zum Haushalt bestand	174	41,3	38	36,9	136	42,8	27	40,9	147	41,4
• institution. Unterbringung notwendig war	10	2,4	6	5,8	4	1,3	0	—	10	2,8
• vorrangig andere Hilfen angezeigt waren	15	3,6	1	0	14	4,7	0	—	15	4,2
• sonstiges	52	12,4	7	6,8	45	14,2	13	19,7	39	11,0
Gesamt	1.036	100	325	100	711	100	209	100	827	100

*) Die Werte in den Kategorien „und zwar ...“ bzw. „weil ...“ differenzieren die absoluten Werte in den jeweils vorstehenden Zeilen. Diese absoluten Werte sind bei der Ausweisung der relativen Anteile des grau ausgedruckten Bereichs gleich 100 % gesetzt. Geringfügige Abweichungen von 100 % können aufgrund von Rundungsgewinnen bzw. -verlusten entstehen, größere Abweichungen erklären sich über fehlende ausdifferenzierte Angaben gegenüber der jeweiligen Hauptkategorie.

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 19

Wiederholungsfälle: Art der öffentlichen Hilfe zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei der vorausgegangenen Krise nach Haushaltstypen

Art der Hilfeleistung*)	Gesamt		(Ehe-)Paar				allein stehende Frau				allein stehender Mann			
			mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind		mit Kind(ern)		ohne Kind	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
wirtschaftliche Hilfe und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG als Beihilfe • Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG als Darlehen • Übernahme d. Kosten zu Anmietung u. Bezug einer Wohnung 	317	56,2	79	50,0	30	69,8	66	55,9	30	54,5	14	77,8	98	55,1
	126	39,7	32	40,5	11	36,7	27	40,9	15	50,0	7	50,0	34	34,7
	149	47,0	40	50,6	10	33,3	36	54,5	12	40,0	6	42,9	45	45,9
	54	17,0	11	13,9	9	30,0	5	7,6	3	10,0	2	14,3	24	24,5
Wohnraumhilfe Unterstützung bei der Suche nach / Vermittlung einer (anderen) Wohnung	136	24,1	30	19,0	12	27,9	28	25,0	12	21,8	3	16,7	51	28,7
persönliche Hilfe und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • Aktivierung unerschlossener Transfereinkommen (z.B. Wohngeld) • Durchführung von / Vermittlung zur Schuldnerberatung • Unterstützung bei Ratenzahlungsvereinbarungen mit Vermieter • Hilfe zur Selbsthilfe / persönliche Unterstützung • Begleitung zu Ämtern, Diensten, Vermietern etc. • Vermittlung zu anderen Diensten / Stellen 	381	64,0	113	71,5	30	69,8	78	69,6	33	60,0	10	55,6	117	65,7
	121	31,8	42	37,2	7	23,3	18	23,1	8	24,2	4	40,0	42	35,9
	116	30,4	41	36,3	7	23,3	21	26,9	8	24,2	2	20,0	37	31,6
	152	39,9	51	45,1	10	33,3	32	41,0	18	54,5	5	50,0	36	30,8
	165	43,3	43	38,1	11	36,7	35	44,9	18	54,5	1	10,0	57	48,7
	56	14,7	14	12,4	5	16,7	8	10,3	6	18,2	2	20,0	21	17,9
	149	39,1	36	31,9	16	53,3	30	38,5	12	36,4	6	60,0	49	41,9
nachgehende Hilfe / Nachsorge – Vermeidung erneut drohender Wohnungslosigkeit, und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • weitere persönliche Beratung und Begleitung • hauswirtschaftliche Unterstützung • Geldverwaltung • Suchthilfe • psychosoziale Hilfen 	163	28,9	41	25,9	17	39,5	26	23,2	11	20,0	6	33,3	62	34,8
	116	71,2	34	82,9	10	58,8	21	80,8	6	54,5	5	83,3	40	64,5
	10	6,1	5	12,2	1	5,9	1	3,8	1	9,1	0	–	2	3,2
	28	17,2	5	12,2	4	23,5	3	11,5	3	27,3	1	16,7	12	19,4
	24	14,7	2	4,9	3	17,6	1	3,8	2	18,2	0	–	16	25,8
	15	9,2	2	4,9	2	11,8	2	7,7	1	9,1	1	16,7	7	11,3
sonstiges	48	8,5	10	6,3	4	9,3	9	8,0	2	3,6	1	5,6	22	12,3
Gesamt	564	100	158	100	43	100	112	100	55	100	18	100	178	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

**) Die Werte in den Kategorien „und zwar ...“ bzw. „weil ...“ differenzieren die absoluten Werte in den jeweils vorstehenden Zeilen. Diese absoluten Werte sind bei der Ausweisung der relativen Anteile des grau ausgedruckten Bereichs gleich 100 % gesetzt.

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 20

Wiederholungsfälle: Art der öffentlichen Hilfe zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei der vorausgegangenen Krise nach Regionstypen

Art der Hilfeleistung*)	Gesamt		Städte mit				Städte in			
			weniger als 100.000 EW		100.000 EW und mehr		Ost-deutschland		West-deutschland	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
wirtschaftliche Hilfe und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG als Beihilfe • Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG als Darlehen • Übernahme der Kosten zu Anmietung und Bezug einer Wohnung 	330	57,9	111	52,1	219	61,3	54	39,7	276	63,6
Wohnraumhilfe Unterstützung bei der Suche nach / Vermittlung einer (anderen) Wohnung	141	24,7	66	31,0	75	21,0	38	27,9	103	23,7
persönliche Hilfe und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • Aktivierung unerschlossener Transfereinkommen (z.B. Wohngeld) • Durchführung von / Vermittlung zur Schuldnerberatung • Unterstützung bei Ratenzahlungsvereinbarungen mit Vermieter • Hilfe zur Selbsthilfe / persönliche Unterstützung • Begleitung zu Ämtern, Diensten, Vermietern etc. • Vermittlung zu anderen Diensten / Stellen 	393	68,9	169	79,3	224	62,7	102	75,0	291	67,1
nachgehende Hilfe / Nachsorge – Vermeidung erneut drohender Wohnungslosigkeit, und zwar ...**) <ul style="list-style-type: none"> • weitere persönliche Beratung und Begleitung • hauswirtschaftliche Unterstützung • Geldverwaltung • Suchthilfe • psychosoziale Hilfen 	175	30,7	71	33,3	104	29,1	81	59,6	94	21,7
sonstiges	49	8,6	22	10,3	27	7,6	9	6,6	40	9,2
Gesamt (Fälle)	570	100	213	100	357	100	136	100	434	100

*) Mehrfachnennungen möglich, daher beziehen sich (mit Ausnahme der letzten Zeile) die absoluten Angaben auf die Anzahl der Nennungen (%-Angaben beziehen sich auf die Fälle).

**) Die Werte in den Kategorien „und zwar ...“ bzw. „weil ...“ differenzieren die absoluten Werte in den jeweils vorstehenden Zeilen. Diese absoluten Werte sind bei der Ausweisung der relativen Anteile des grau ausgedruckten Bereichs gleich 100 % gesetzt.

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004

TABELLE 21

Antworten auf offene Frage zu den Gründen erneut drohender Wohnungslosigkeit (aktuelle Krise) bei Wohnungsnotfällen, bei denen in der Vergangenheit Wohnungslosigkeit abgewendet werden konnte

Kategorien für 553 Wiederholungsfälle		abs.	% der Fälle N = 553	% Nennungen N = 745
1	mangelnde Mitwirkung, Kontakt abgebrochen	99	17,9	13,3
2	„keine Zahlungsmoral“, unwirtschaftliches Verhalten	94	17,0	12,6
3	Überschuldung / finanzieller Engpass	93	16,8	12,5
4	Überforderung etc.	73	13,2	9,8
5	Sucht	51	9,2	6,8
6	Probleme in der Kooperation mit Verwaltung (lange Bearbeitungszeit – z.B. bei Wohngeld, Bescheide nicht verstanden, falsche Berechnung, Ansprüche zu spät geltend gemacht etc.)	49	8,9	6,6
7	Trennung, familiäre Probleme	36	6,5	4,8
8	Sperre (Arbeitsamt), Sozialhilfekürzung	27	4,9	3,6
9	Arbeitslosigkeit	24	4,3	3,2
10	Ende Betreuung, fehlende Betreuung	19	3,4	2,6
11	psychische Probleme	18	3,3	2,4
12	soziale Schwierigkeiten	16	2,9	2,1
13	persönliche Probleme / resignatives Verhalten	15	2,7	2,0
14	Selbstständigkeit, wechselnde Arbeitsverhältnisse	14	2,5	1,9
15	Wohnraum nicht zu erhalten (zu groß, zu teuer)	14	2,5	1,9
16	schwankendes Einkommen	13	2,4	1,7
17	mangelnde Einsicht in drohende Folgen	13	2,4	1,7
18	Ratenzahlungsvereinbarungen nicht eingehalten	12	2,2	1,6
19	Kontakt nicht zustande gekommen	8	1,4	1,1
20	Sprachprobleme	7	1,3	0,9
21	Delinquenz, Haft	5	0,9	0,7
22	selbst gekündigt	4	0,7	0,5
23	Gewaltproblematik	2	0,4	0,3
24	wegen Mietmängeln Zahlungen gekürzt/eingestellt	1	0,2	0,1
25	sonstige Sonderfälle	32	5,8	4,3
26	unbekannt	6	1,1	0,8
Summe		745	134,8	100

© GISS Bremen 2004 / Erhebung bei 43 Städten im Zeitraum von 6 Wochen 2003/2004